

VU Research Portal

Begrensde soevereiniteit : 350 jaar na de Vrede van Munster

Schrijver, N.J.

1998

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Schrijver, N. J. (1998). *Begrensde soevereiniteit : 350 jaar na de Vrede van Munster*. Vrije Universiteit Amsterdam.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

dr. N.J. Schrijver

RB

03699

Begrensde soevereiniteit-350 jaar na de Vrede van Munster

vrije Universiteit

amsterdam





770
dr. N.J. Schrijver

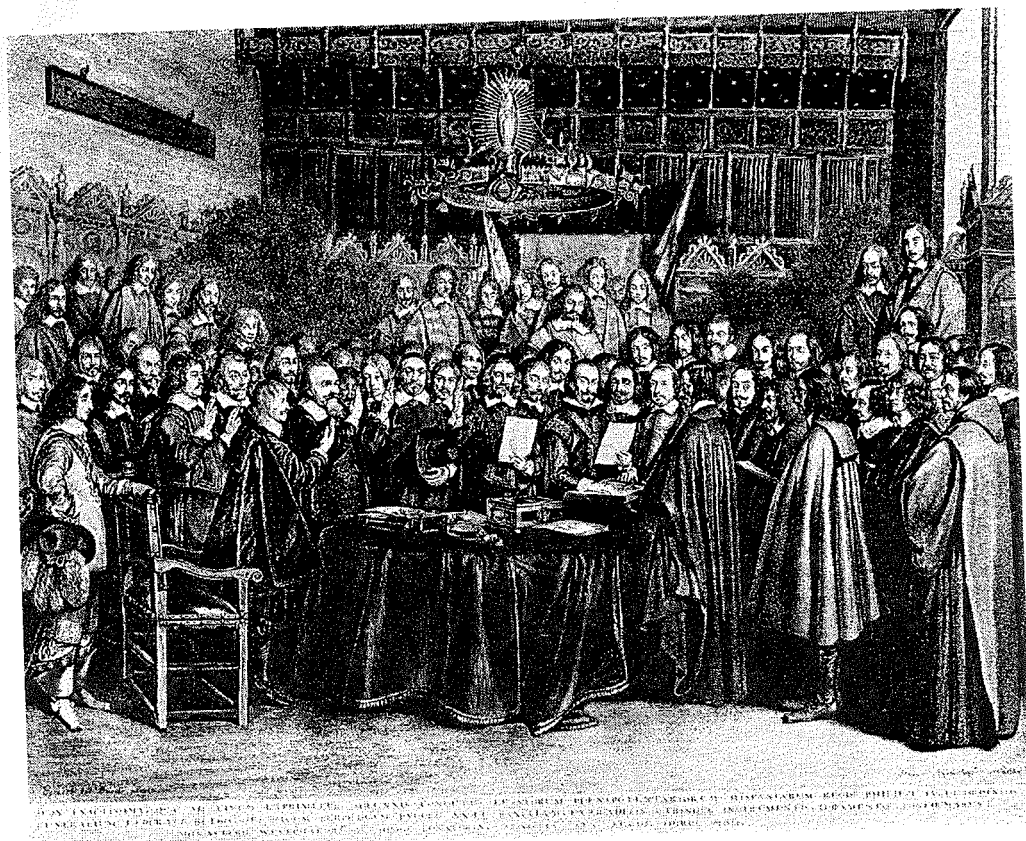
Begrensde soevereiniteit-350 jaar na de Vrede van Munster

Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogle-
raar volkenrecht aan de faculteit der rechtsgeleerdheid van de
Vrije Universiteit te Amsterdam op 15 mei 1998

vrije Universiteit amsterdam



15 1998



Gerard ter Borch, *Vrede van Munster, 15 mei 1648.*
Stichting Atlas van Stolk, Rotterdam.

Inleiding

Meneer de Rector, zeer gewaardeerde toehoorders,

Het is vandaag op de kop af 350 jaar geleden dat in de Duitse stad Munster, niet ver van Enschede, de vrede bezworen werd tussen de Verenigde Nederlanden en het Koninkrijk Spanje.* Die Vrede maakte een einde aan de Tachtigjarige Oorlog en luidde de formele internationale erkenning in van de soevereiniteit van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, de voorloper van ons huidige Koninkrijk. De Vrede van Munster was de eerste van een serie vredesverdragen die een grote invloed zouden hebben op de internationale verhoudingen, zowel in Europa als ver daarbuiten. 1648 wordt wel als 'het geboortjaar van de soevereine staat' aangeduid.

Eerder, op 30 januari 1648, was het Verdrag reeds ondertekend door de onderhandelaars om vervolgens overeenkomstig geldende procedures in Spanje en Nederland goedgekeurd en bekrachtigd te worden. In Spanje gebeurde dit door koning Filips IV die eenvoudigweg tekende met *Yo el Rey* (Ik, de Koning) en in Nederland door de Staten-Generaal.¹

* De tekst van deze rede is ook verschenen in *Transaktie - tijdschrift over de wetenschap van oorlog en vrede*, jrg. 27 (1998), nr. 2, pp. 141-174.

¹ Opvallenderwijs gebeurde dit niet bij de volgens de Unie van Utrecht (23 januari 1579) voor zaken van oorlog en vrede vereiste unanimiteit, maar met het gewest Zeeland en aanvankelijk ook het gewest Utrecht tegen. Artikel 9 van de Unie schreef voor: "geen accort van bestant ofte paix maecken noch oorloch aanveerden ...dan met gemeen advis ende consent." Het machtige Holland kon het verdrag er evenwel met behulp van de andere gewesten doordrukken. Alleen Zeeland bleef tegen een vrede met het katholieke Spanje. Naast godsdienstige motieven, was tevens Zeeland's lucratieve handel met de Zuidelijke Nederlanden en zijn kaapvaart op de Spaanse koloniën in Amerika een belangrijke factor. Ook de Oranjes waren tegen de vrede. Kort na de bijeenkomst te Munster gaf Zeeland zijn verzet echter op. Zo kon op 5 juni 1648 overal in de Verenigde Nederlanden de Vrede feestelijk worden afgekondigd. Zie Deursen, A. Th. van (1979), 'Tussen eenheid en zelfstandigheid. De toepassing van de Unie als fundamentele wet', in Groenveld, S. en H.L.Ph. Leeuwenberg (red.), *De Unie van Utrecht. Wording en werking van een verbond en verbondsacte*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, pp. 136-154; Israel, J. (1995), *The Dutch Republic. Its*

Op 15 mei 1648 kwamen de delegaties weer in Munster bijeen om de bekrachtigde stukken te beëdigden en de instrumenten van ratificatie uit te wisselen. Deze ceremonie is prachtig vastgelegd door de schilder Gerard ter Borch. Men zegt wel dat op het schilderij te zien is hoe 'twee tegengestelde werelden' elkaar ontmoeten:² de twee weelderig uitgedoste Spaanse ambassadeurs zwoeren met de hand op de bijbel, kusten het kruisbeeld en overhandigden een prachtig kistje, met rood fluweel bekleed en zilver beslagen; de zes Nederlanders — ook vaak de Staatsen genoemd — waren donker gekleed, legden in goed protestantse traditie met twee vingers in de lucht de eed 'Soo help ons Godt' af en gaven de beëdigde tractaten in wat wel een groot uitgevallen sigarendoos genoemd is.³ Het gebeurde met de deuren open en voor het stadhuis van Munster dromde die dag een menigte van wel 20.000 mensen samen, naar verluidt mede omdat de Spaanse ambassadeur Peñaranda een fontein wijn liet spuiten.

Alvorens wij U op deze 15e mei ook voor een receptie uitnodigen (het feest in Munster duurde overigens twee dagen), wil ik het onderwerp van de begrensde soevereiniteit bespreken. Na een korte terugblik op de inhoud en historische betekenis van de Vrede van Munster zal ik in deze rede stilstaan bij het wezen van de soevereiniteit in het volkenrecht en de uitdagingen die daaraan tegenwoordig worden gesteld. Dan zal ik proberen een zevental maatstaven aan te duiden voor de bepaling van de eventuele begrenzing van soevereiniteit. Daarbij gaat het onder meer om de vragen wat de invloed van internationale waarden is en wat de rol van internationale organisaties en de toepasselijkheid van internationale procedures voor geschillenbeslechting zijn. Deze 'sovereiniteits-toets' zal ik vervolgens toepassen op recente ontwikkelingen binnen vier terreinen van het volkenrecht: (1) wapenbeheersing en ontwapening;

Rise, Greatness and Fall 1477-1806, Oxford: Clarendon, pp. 596-597. Zie voor een zeer uitvoerige beschrijving van het politieke debat en van allerhande intriges: Poelhekke, J.J. (1948), *De Vrede van Munster*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 573 pp.

² Zie Ridderikhoff, C.M. en H.J.M. Nellen (1997), Hugo de Groot en de voorbereidingen van de Vrede van Munster, *Tijdschrift van de Werkgroep Zeventiende Eeuw*, 1648. *De Vrede van Munster*, 13, 1, p. 53.

³ Zie daarover Thomassen, Th.H.P.M. (1998), *De Vrede van Munster veilig verpakt*, *De Bovenkamer. Magazine van het Algemeen Rijksarchief*, 1, pp. 8-11.

(2) economie en milieubeheer; (3) economie en buitenlandse investeringen; en (4) vrede en veiligheid. Het slot van mijn rede zal meer in het algemeen ingaan op de rol van soevereiniteit in het hedendaagse volkenrecht.

Vrede van Munster

“Bewoogen met Christelijke medogentheit, en verlangende een einde te maken van de algemeen ellenden...” wilden de Koning van Spanje en de Staten-Generaal “een aangename, goede, en opregte vrede, en soete vrugten van volkoomene en vaste ruste, tot vertroosting van de voorgeschreeve Volkeren en Landen, zynde onder haar gehoorsaamheit” Heel belangrijk in het vredesverdrag van Munster is artikel 1, waarin de Koning van Spanje de Verenigde Nederlanden erkent als “vrye en souveraine Staaten, Provinciën en Landen, op dewelke...hy Heer Koning niet en pretendeert, nogh nu of namaals, voor hem selven, sijne Successeurs en Nakoomelingen immer iets sal pretendeeren”. Gevestigd werd “een eeuwige vrede”.⁴

De Vrede bevestigde de heersende status quo: beide partijen konden behouden wat zij toen bezaten. Dat gold allereerst de situatie in Brabant, Vlaanderen en Limburg, zoals bewerkstelligd door ‘stedendwinger’ Frederik Hendrik.⁵ Derhalve werden de Zuidelijke Nederlanden voorlopig aan Spanje gelaten. Zo gaven zelfs de gereformeerden het vooralsnog op om het Zuiden te bevrijden van ‘paepse superstitiën’.⁶ Wel zorgden ze dat de Schelde gesloten bleef,⁷ opdat de handelsvoordelen vooral aan het Noorden zouden toekomen waardoor Antwerpen en de Zuidelijke Nederlanden economisch ontredderd zouden

⁴ De Nederlandse tekst van het 79 artikelen tellende Verdrag is (in verschillende spelling) onder meer opgenomen in: Aitzema, L. van (1669), *Saken van Staet en Oorlogh*, deel III, 's-Gravenhage, pp. 259-268; Smit, C. (1948), *Het Vredesverdrag van Munster*, Leiden: E.J. Brill, pp. 30-60.

⁵ Prins/stadhouder Frederik Hendrik had een aaneenschakeling van vestingsteden geannexeerd die de Republiek beveiligde tegen aanvallen van buitenaf. De verovering van Breda in 1637 gold als een wel bijzonder groot en doorslaggevend wapenfeit.

⁶ Zie Groenveld, S. (1998), *Vrede van Munster 1648-1998*, AO 2636, p. 10.

⁷ Zie art. 14 van het Verdrag van Munster.

achterblijven.

Het *uti possidetis*-beginsel ('Zoals gij bezit, kunt gij bezitten') gold op grond van artikel 5 ook in de overzeese gebiedsdelen in Oost- en West-Indië. Lange tijd had Spanje hier het alleenrecht geclaimd op basis van het Verdrag van Tordesillas uit 1494, dat terugging op de Encycliek *Inter Caetera* van een jaar eerder waarin Paus Alexander VI de wereld buiten Europa tussen Spanje en Portugal had verdeeld.⁸ Maar in 1648 bleek Spanje bereid de vaart op Oost- en West-Indië vrij te geven en erkende het de monopolies van de Verenigde Oost-Indische Compagnie en de West-Indische Compagnie. Door de overheersing van de Spaanse zilvervloot door Piet Heyn in de Caraïbische baai Matanga in 1628 en het verslaan van de Spaanse oorlogs- en transportvloot in 1639 in Engelse wateren door Maerten Harpertszn. Tromp hadden de Spanjaarden hun lesje wel geleerd. In een later toegevoegd artikel werd met betrekking tot de scheepvaart gesteld dat de Staten in beginsel vrije scheepvaart en vrije handel mochten drijven, ook met een land dat met Spanje in oorlog was.⁹ Hugo de Groots concept van de *mare liberum*¹⁰ werd aldus in het verdragsregime van Munster opgenomen. Wel werd overeengekomen dat beide partijen zich in Azië van expansie zouden onthouden.¹¹ Ten slotte was opvallend de oprichting van een *Chambre mi-partie* (Midgeedeelde of Tweeledige Kamer), een soort internationaal gerechtshof tussen twee landen en aldus een voor die tijd unieke instelling. Hoewel de competentie van de Chambre zich ook uitstrekte over de 'verre afgeleegen Koninkryken, Landen, Provinciën en Eilanden in Europa', had de Chambre toch vooral tot taak grensgeschillen tussen

⁸ Zie Nussbaum, A. (1962), *A Concise History of the Law of Nations*, New York: MacMillan, p. 63.

⁹ Zie ook de artt. 4 en 11 van het Verdrag van Munster.

¹⁰ Aldus de titel van een in 1609 verschenen boek van Hugo de Groot over de vrije vaart ter zee. Dit was in feite een hoofdstuk van zijn in 1604-1605 geschreven boek *De iure praedae* (Over het buitrecht), dat pas veel later is gepubliceerd (eerste uitgave 1858).

¹¹ De Nederlanders zouden niet op de Filippijnen gaan varen en de Spanjaarden zouden de Nederlandse invloedssfeer in en rondom Indonesië respecteren. Maar niets stond de Nederlandse expansie richting Japan en China in de weg. Soortgelijke regelingen werden getroffen voor 'de West': Spanje behield zijn monopoliegebied in Midden- en Zuid-Amerika, Nederland zijn bezittingen en het handelscentrum van de West-Indische Compagnie rondom Curaçao.

de Republiek en de Zuidelijke Nederlanden te beslechten.¹² De door oorlogsresultaten bepaalde grenslijn was een wel erg willekeurige en verknipte de Landen van Overmaze (Limburg) en Opper-Gelre tot een lappendeken. In de Chambre had een gelijk aantal rechters van Staatse en Spaanse zijden zitting. Na een uiterst moeizame totstandkoming, ruim vijf jaar na het Verdrag van Munster, kwam de Kamer van 1653 tot 1665 afwisselend bijeen te Mechelen en te Dordrecht. Met voorbijgaan aan nationale rechtsmiddelen werd hier in eerste en hoogste instantie rechtgesproken. Uit archiefonderzoek te Brussel van de rechtshistoricus Streefkerk blijkt dat de Chambre, in tegenstelling tot wat vaak gesteld is,¹³ wel degelijk een twaalfal jaren heeft gefunctioneerd.¹⁴

De Spaans-Nederlandse Vrede van Munster was de eerste in een serie vredesverdragen, die tezamen meestal de Vrede van Westfalen worden genoemd.¹⁵ Zo kwam er op 24 oktober 1648 te Osnabrück ook een einde aan de Dertigjarige Oorlog (1618-1648), met de wereldoorlogen één van de meest bloedige en verwoestende oorlogen die ooit op Duits grondgebied uitgevochten zijn.¹⁶ Dit terwijl er in de Noordelijke Nederlanden voor en na de Vrede van Munster een periode van grote

¹² Zie art. 21 van het Verdrag van Munster. De artikelen 3 en 52 noemen specifieke kwesties, namelijk de 'drie Quartieren van over-Maaze' en het 'Overquartier van Gelderland', die aan de Chambre zouden moeten worden voorgelegd.

¹³ Zie bijvoorbeeld Verzijl, J.H.W. (1976), *International Law in Historical Perspective*, vol. VIII (*Inter-State Disputes and their Settlement*), Leiden: Sijthoff, pp. 214-216.

¹⁴ Streefkerk, C. (1987), *Cedant Arma Togae. De Sententiën van de Chambre Mi-Partie, 1654-1657, Verslagen en Mededelingen Vereniging Oud Vaderlands Recht*, 5, pp. 103-116.

¹⁵ Er kwamen vredesverdragen tot stand tussen de Duitse keizer en veel van de 300 vorsten in zijn rijk, tussen de keizer en Frankrijk en tussen de keizer en Zweden en Denemarken. Een vrede tussen Frankrijk en Spanje bleef evenwel uit, terwijl Engeland en Polen in het geheel niet bij de vredesonderhandelingen betrokken waren. Zie ook Roelofsen, C.G. (1989), De periode 1450-1713, in: A.C.G.M. Eyffinger (red.), *Compendium Volkenrechtsgeschiedenis*, Deventer: Kluwer, pp. 94-97.

¹⁶ Palmer, R.R. en J. Colton, (1995), *A History of the Modern World*, New York: McGraw-Hill, 8e druk, pp. 148-149.

bloei heerste van zowel materiële rijkdom als geestelijke beschaving.¹⁷ Spinoza, Christiaan Huygens, Rembrandt, Hugo de Groot en Vondel stammen allemaal uit dat tijdsgewricht. Het was onze Gouden Eeuw. Politiek was het echter verre van koek en ei in de jonge Republiek en op een haar na was er spoedig na Munster een burgeroorlog uitgebroken.¹⁸

De Vrede van Westfalen markeerde het einde van de *respublica Christiana*, met de Keizer en de Paus als zijn tijdelijke en spirituele hoofden (de 'twee-zwaardenleer'), en luidde in Europa het tijdperk in van een gemeenschap van soevereine en onafhankelijke staten die geen hogere externe macht meer boven zich erkenden. Daarom wordt 1648 wel 'het geboortjaar van de soevereine staat' genoemd. De Vrede maakte ook een einde aan de godsdienstoorlogen. Aanvankelijk gold nog wel het credo van de Vrede van Augsburg (1555): eenheid van godsdienst binnen een gebied.¹⁹ Spoedig werd evenwel het religieuze in de politiek geneutraliseerd en vervangen door het nationale: van *cuius regio, eius religio* naar *cuius regio, eius natio*. Munster en Osnabrück zijn ook vroegtijdige oefeningen in Europese diplomatie geweest. Alle betrokkenen, overwinnaars en verliezers, waren immers aanwezig. Onderhandelingen hadden evenwel van land tot land (bilateraal) plaats.²⁰ Anders dan aan het einde van de Eerste Wereldoorlog (Verdrag van Versailles, 1919) of de recente Golfoorlog (VN-Veiligheidsraadsresolutie 687, 1991) werd de vrede dus niet opgelegd, maar uitonderhandeld. 1648 was de eerste grote poging om orde in Europa te scheppen op basis van een machtsevenwicht tussen staten ('het Concert van Europa') op basis van het beginsel van soevereine gelijkheid. Zo ontstond dus een groot aantal soevereine eenheden en een vroege vorm van Europese samenwerking, die tot de Napoleontische tijd de staatkundige verhoudingen in Europa zou blijven bepalen.

¹⁷ Jan en Annie Romein, *De lage landen bij de zee. Een geschiedenis van het Nederlandse volk*, Amsterdam: Querido, 8e druk, 1979, p. 251.

¹⁸ Zie Schama, S. (1991), *The Embarrassment of Riches. An Interpretation of Dutch Culture in the Golden Age*, Londen: Fontana, p. 117.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Art. IV van het Verdrag van Osnabrück, dat 1624 als standaardjaar stelde om te bepalen of een gebied katholiek of protestant was.

²⁰ Zie ook Groenveld, S. (1997), *T'is ghenoegh oorlogsh mannen. De Vrede van Munster: de afsluiting van de Tachtigjarige Oorlog*, Den Haag: Sdu, pp. 60-62.

Het wezen van de soevereiniteit

Weinig onderwerpen liggen in het volkenrecht en in de internationale betrekkingen zo gevoelig als de aard en de reikwijdte van soevereiniteit. Steinberger noemt het in de prachtige *Encyclopaedia of Public International Law* "the most glittering and controversial notion in the history, doctrine and practice of international law".²¹ Henkin wil het begrip het liefst aan mootjes hakken en uit ons vocabulaire bannen,²² en Verzijl stelt dat iedere rationele discussie over dit onderwerp dreigt uit te monden in een Babylonische spraakverwarring.²³ Daarentegen betitelt Brownlie soevereiniteit als "the basic constitutional doctrine of the law of nations"²⁴ en Alan James beschouwt het als "the one and only organizing principle in respect of the dry surface of the globe, all that surface now...being divided among single entities of a sovereign, or constitutionally independent kind".²⁵ Er schuilt wellicht veel waars in de opmerking die Falk nogal droogjes maakt: "There is little neutral ground when it comes to sovereignty".²⁶

Het woord soevereiniteit vindt via het oud-Franse woord *soveraineté* zijn oorsprong in Middeleeuws Latijn: *superanitas*, *supremitas* of *suprema potestas*.²⁷ Tot op de dag van vandaag wordt soevereiniteit inderdaad

²¹ Steinberger, H. (1987), Sovereignty, in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, 10, Amsterdam: North-Holland, p. 397.

²² De zo rustige Amerikaanse hoogleraar lijkt bij dit onderwerp zijn pen flink te hebben laten uithalen toen hij schreef: "...it is time to bring sovereignty down to earth, cut it down to size, discard its own rhetoric; to examine, analyse, reconceive the concept and break out its normative content; to repackage it, even rename it, and slowly ease the term out of polite language in international relations, particularly in law." Henkin, L. (1994), *The Mythology of Sovereignty*, in: R.St.J. Macdonald, *Essays in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, pp. 351-358.

²³ Verzijl, J.H.W. (1968), *International Law in Historical Perspective*, vol. I (*General Subjects*), Leiden: Sijthoff, p. 265.

²⁴ Brownlie, I. (1990), *Principles of International Law*, Oxford: Clarendon, 4e druk, p. 287.

²⁵ James, A. (1986), *Sovereign Statehood. The Basis of International Society*, Londen: Allen-Unwin, p. 34.

²⁶ Falk, R. (1993), Sovereignty, in: *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford: OUP, p. 851.

²⁷ Zie Verzijl (1968) vol. I, noot 23, p. 257 en Kleffens, E.N. van (1953), Sovereignty in International Law, *Recueil des Cours*, 82, I, p. 9.

nog vaak gelijkgesteld aan de letterlijke betekenis van dergelijke woorden in de zin van suprematie en absoluut gezag. Dat zijn evenwel oversimplificaties die tot extreme interpretaties (*ad absurdum*) kunnen leiden. Het is in dit verband interessant om te kijken naar de rijke variatie aan begeleidende kwalificaties van soevereiniteit in de vorm van bijvoeglijke naamwoorden. Ik noteerde er zonder moeite een twintigtal, waarvan territoriale, interne, externe, absolute, relatieve en functionele mijns inziens de belangrijkste zijn.²⁸ Ieder van deze epitheta duidt zekere kwalificaties aan, die per onderwerp en per tijdperiode kunnen verschillen. Dat geldt ook voor de theorieën waarvan deze kwalificaties meestal deel uitmaken.²⁹ Soevereiniteit is niet een statisch, maar veeleer een dynamisch begrip. Het kan in verschillende tijdsfasen een verschillende inhoud hebben, al blijven er uiteraard bepaalde wezenskenmerken van de soevereiniteit steeds aanwezig.

Wat nu is het wezen van die soevereiniteit van staten? Intern houdt het vooral in dat de overheid van een staat in beginsel het hoogste gezag binnen zijn grondgebied en rechtsmacht voert. In de uitspraak in de *Island of Palmas*-arbitrage (1928) tussen Nederland en de Verenigde Staten werd treffend gezegd:³⁰

“Sovereignty in the relations between States signifies independence. Independence in regard to a portion of the globe is the right to exercise therein, to the exclusion of any other State, the functions of a State...Territorial sovereignty involves the exclusive right to display the activities of a State”.

²⁸ Zie Schwarzenberger, G. (1957), *Forms of Sovereignty, Current Legal Problems*, pp. 264-295. Dicke wijst in dit verband op de “terminologischs Wirrwarr”, waardoor soevereiniteit gemakkelijk kan dienen als “Nährboden, auf dem die historischen Verzerrungen und politischen Zwistigkeiten um den Souveränitätsbegriff gedeihen konnten.” Dicke, D.C. (1978), *Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht*, Baden-Baden, p. 56.

²⁹ Zie voor een boeiend overzicht van de diverse theorieën Van der Pot-Donner (1995), *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink, 13e druk, pp. 9-51; François, J.P.A. (1954), *Grondlijnen van het Volkenrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 7-32; Steinberger (1987), noot 21, pp. 397-403.

³⁰ *Island of Palmas case*, in: 2 *RIAA* (1949), p. 829.

Natuurlijk kunnen de functies en activiteiten van een staat per politiek systeem verschillen, met als uitersten de loutere 'nachtwakerstaat' en de 'van de wieg tot het graf'-variant van de verzorgingsstaat. Wezenskenmerken zijn evenwel dat de overheid van een staat het publieke gezag uitoefent, dit wil zeggen het land bestuurt, wetgeving uitvaardigt, het monopolie (de 'zwaarmacht') heeft op het gebruik van geweld, belasting heft, munt slaat, voor recht en orde zorgt, burgers bescherming biedt, de naleving van rechten van mensen, volken en minderheden bevordert, en hoofdlijnen van publiek beleid zelf vaststelt. Het is echter niet juist om dit op te vatten als een absoluut recht, omdat het gezag van staat en overheid ook gebonden is, althans in de meeste landen, aan de eisen die uit het recht en de idee van rechtssoevereiniteit voortvloeien. Al vroeg wees Hugo de Groot hierop, wiens hoofdwerk *Over het recht van oorlog en vrede* (1625) een interessante beschouwing bevat over het niet altijd absolute karakter van de macht van de soevereine heersers.³¹ Beginselen van natuurrecht, gerelateerd aan het belang van de universele gemeenschap van mensen en hun algemeen belang, zouden deze begrenzen. Daarbij moeten we overigens niet vergeten dat De Groots juridisch wereldbeeld eurocentrisch was en hij aan het volkenrecht ontleende rechten uitsluitend aan christelijke naties toekende.³²

Externe soevereiniteit betekent dat een staat rechtens niet tegen zijn wil onderworpen is aan de macht van een andere staat of hogere autoriteit en in beginsel op juridisch gelijke voet staat met andere staten: *par in*

externe
soev.

³¹ Zie in de Engelse vertaling boek 1, hoofdstuk 1, para. XIV en hoofdstuk 3, onder meer paras. VII ('What sovereignty is') en XVI ('It is shown that sovereignty is not limited even by a promise of that which lies outside the sphere of the law of nature or of divine law'), in: Kelsey, F.W., et al. (1925), *The Translation of De iure belli ac pacis by Hugo Grotius*, vol. II, book I, Oxford: Clarendon Press.

³² Zie bijvoorbeeld de volgende zinsnede van De Groot: "We exclude from consideration...the peoples who have passed under the sway of another people, such as the people of the Roman provinces. For such peoples are not in themselves a state, in the sense in which we are now using the term, but the inferior members of a great state, just as slaves are members of a household", Grotius (zie noot 31) book I, chapter 3, para. VII, p. 102.

parem non habet imperium.³³ Als zodanig beschermt het volkenrecht het bestaan, de territoriale integriteit, de rechtsmacht en de beleidsvrijheid van staten. Binnen de grenzen van het internationale recht zijn staten rechtens vrij om vorm te geven aan hun internationale betrekkingen, verdragen te sluiten en op te zeggen, oorlog te verklaren en vrede te sluiten. Let wel: binnen de grenzen die het internationale recht stelt.³⁴

'Niets in dit Handvest...'

Een oude stelregel is dat het volkenrecht in beginsel niet aan zaken komt die binnen de nationale rechtsmacht vallen. De scheidslijn tussen wat daar precies wel en niet onder valt is echter niet gemakkelijk aan te geven, zeker nu het moderne volkenrecht aan veel onderwerpen raakt. Een voorbeeld van wat daar zeker niet meer onder valt is de vrijheid om ten oorlog te trekken (*liberté de guerre*). Reeds in de opvatting van De Groot was dit recht beperkt door een *iusta causa*, maar in de negentiende eeuw gold het weer vrijwel onbegrensd. In het Volkenbondspact werd het recht om ten oorlog te gaan (*ius ad bellum*) nauwelijks een strobreed in de weg gelegd: voorzien was slechts een geschillenbeslechtsingsprocedure en een afkoelingsperiode.³⁵ Via het Kellogg-Briandverdrag van 1928, werd dit recht ten slotte in beginsel wel geheel aan banden gelegd: dit *ius contra bellum* is neergelegd in artikel 2.4 van het VN-Handvest.³⁶

³³ Het beginsel van de soevereine gelijkheid is zelfs als beginsel nr. 1 vastgelegd in Artikel 2 van het VN-Handvest. Zie over dit beginsel ook Kooijmans, P.H. (1964), *The Doctrine of the Legal Equality of States. An inquiry into the foundations of international law*, diss. VU, Leiden: Sijthoff.

³⁴ In deze rede over begrensde soevereiniteit vanuit volkenrechtelijk perspectief beperk ik mij tot het algemeen volkenrecht en ga ik voorbij aan het zo belangrijke proces van Europese integratie, zoals bijvoorbeeld de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie waaraan Nederland nu zijn soevereine recht om munt te slaan heeft overgedragen. Hoe boeiend ook, dat zou vissen in de wateren van mijn Europees-rechtelijke collega's zijn.

³⁵ Zie artikel 12 Volkenbondspact 1919. Indien de Raad evenwel niet unaniem in zijn aanbeveling was, hadden de leden "the right to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice" (art. 15.7).

³⁶ Zie Röling, B.V.A. (1985), *Volkenrecht en Vrede*, Deventer: Kluwer, 3e druk, pp. 157-159.

Zo ook behoren de wijze waarop een overheid met de rechten van de mens omspringt en onderdelen van milieubeleid niet langer tot de louter nationale rechtssfeer. Op veel gebieden zal een zeker *domaine réservé* van de nationale staat altijd wel blijven bestaan, maar de aard, reikwijdte en inhoud kunnen naar plaats en tijd verschillen.³⁷ Hoe is die begrenzing van soevereiniteit nu in respectievelijk het Volkenbondspact en het VN-Handvest omschreven?

Artikel 15, lid 8 van het Volkenbondspact van 1919 luidt:

"If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement."

Deze bepaling vereiste een beroep van één van de bij een geschil betrokken partijen op non-interventie én een vaststelling door de Volkenbondsråd dat de betrokken kwestie inderdaad onder internationaal recht geheel onder de binnenlandse rechtsmacht van een staat viel. Was daaraan voldaan, dan zou de Raad geen aanbevelingen mogen doen met betrekking tot beslechting van het geschil.³⁸ Dit gebeurde bijvoorbeeld toen de Duitser *Bernheim*, van joodse afkomst, een klacht indiende tegen de raciale wetgeving van het Nazirijk bij de Volkenbondskommissie voor de bescherming van minderheden. Op verzoek van de Duitse *Reichsregierung* gingen de Volkenbondorganen niet op de klacht in, omdat het hier een zaak betrof die binnen de nationale rechtsmacht van een staat viel.³⁹ Een andere opmerkelijke uitspraak uit die tijd is die van een commissie van juristen van de Volkenbond in 1920 in de *Aalands Islands*-zaak, waarbij het er om ging of Finland het recht op zelfbeschikking behoorde te verlenen aan de Zweedse bewoners van deze eilanden.

³⁷ Zie ook Verzijl (1968), vol. I, noot 23, p. 262.

³⁸ In de bibliotheek van het Palais des Nations in Genève trof ik een in het Frans gesteld proefschrift aan, dat in 1928 aan de Vrije Universiteit is verdedigd: Deth, A. van (1928), *Etude sur l'interprétation du paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations*, Amsterdam: Université libre d'Amsterdam. Promotor was de hoogleraar staatsrecht Anema, die in die dagen het volkenrecht er bij deed.

³⁹ Zie Ermacora, F. (1994), Article 2.7, in: B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford: OUP, p. 141.

Nee, zei de commissie, want de soevereiniteit van een staat is hier niet begrensd door het internationale recht. Wel moest Finland het etnisch karakter van de bevolking beschermen.⁴⁰ Het iets later ingestelde Permanente Hof van Internationale Justitie deed nog een interessante algemene uitspraak (*obiter dictum*) in 1923 in de zaak *Decrees on Nationality in Tunis and Morocco*.⁴¹

“..the question whether a matter is solely within the domestic jurisdiction of the State is a relative question, the answer to which depends on the development of international relations.”

Hoe vond die ontwikkeling van de internationale betrekkingen nu haar weerslag in het VN-Handvest van 1945? Er zijn enkele grote verschillen te noteren tussen artikel 15.8 van het Volkenbondspact en artikel 2.7 van het VN-Handvest, waarvan de tekst als volgt luidt:

“Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.”

Allereerst is deze bepaling nu niet meer alleen van toepassing op het terrein van vrede en veiligheid maar op het gehele werkterrein van de Verenigde Naties, inclusief de rechten van de mens en economische en sociale kwesties. Dit op initiatief van de Amerikaanse minister John Foster Dulles.⁴² Naast deze uitbreiding van de reikwijdte gelden ook vijf inhoudelijke verruiming van de bescherming van soevereiniteit. In de

⁴⁰ Zie League of Nations, *Official Journal*, vol. 21 (1921-II), p. 699. Dat dit vandaag de dag geheel anders ligt dan in 1920 blijkt wel uit de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de Oost-Timorzaak (Portugal vs. Australië): ‘Portugal’s assertion that the right of peoples to self-determination as it evolved from the Charter and from the UN practice has an *erga omnes* character is irreproachable.’ *ICJ Reports 1994*, p. 102, para. 29.

⁴¹ *PCIJ Reports 1923*, Series B, No 4, p. 27.

⁴² Zie voor een welhaast uitputtend overzicht van de wordingsgeschiedenis van deze paragraaf: Preuss, L. (1949), Article 2, Paragraph 7 of the Charter of the United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction, *Recueil des Cours*, 74, I, pp. 550-653.

1) eerste plaats is een opvallende verruiming dat een beroep op binnenlandse rechtsmacht niet geldt ingeval de Veiligheidsraad dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII ter handhaving van vrede en veiligheid heeft genomen: internationale maatregelen ter bescherming van vrede en veiligheid hebben kennelijk voorrang boven respect voor nationale soevereiniteit. In de tweede plaats is het nu een instructie aan alle VN-organen, terwijl het Pact van 1919 zich alleen tot de Raad richtte. De derde is dat deze instructie geldt *ipso facto*, dat wil zeggen dat het niet nodig is dat een bij een geschil betrokken staat er een beroep op doet. Ten vierde is in artikel 2.7 van het VN-Handvest het woord 'uitsluitend' (*solely*) uit het Volkenbondspact vervangen door 'wezenlijk' (*essentially*), hetgeen potentieel een behoorlijke verruiming van de bescherming van nationale rechtsmacht met zich mee kan brengen. Dit zeker ook nu, en dit is de vijfde en laatste verruiming, de kwalificerende woorden *by international law*, die in het Volkenbondspact voorkomen, weggelaten zijn. Op grond van dit alles kunnen we concluderen dat, met uitzondering van vrede en veiligheid, naar de letter de bescherming van de nationale soevereiniteit op het eerste gezicht in het VN-Handvest in beginsel verder kan reiken dan onder het Volkenbondspact... Inderdaad op het eerste gezicht, want in de praktijk gingen ten tijde van de Volkenbond internationale regelingen niet half zo ver als na 1945 en hebben de organen van de Verenigde Naties deze non-interventieregel juist veel restrictiever geïnterpreteerd dan de organen van de Volkenbond.⁴³

a) Zo heeft de Veiligheidsraad met zijn flexibele interpretatie van het begrip 'bedreiging van de vrede' in bijvoorbeeld de kwesties Rhodesië (het blanke minderheidsregime), Zuid-Afrika (apartheid), Irak (bescherming Koerden en Shi'ieten) en Haiti (terugkeer democratisch bewind van president Aristide) ook kwesties behandeld die volgens de betrokken landen 'interne' aangelegenheden waren.⁴⁴ In de tweede plaats is het vandaag de dag gemeengoed dat belangrijke VN-doelstellingen als het bevorderen van respect voor de rechten van de mens, inclusief het recht op zelfbeschikking van volken, niet onder de exclusieve rechtsmacht van

⁴³ Zie hierover onder meer Jones, G.J. (1979), *The United Nations and the Domestic Jurisdiction of States*, Cardiff: University of Wales Press.

⁴⁴ Zie ook Dekker, I.F. (1998), Reconsidering the Legal Relevance of Structural Violence, in: E. Denters en N. Schrijver (eds.), *Reflections on International Law from the Low Countries in Honour of Paul de Waart*, Den Haag: Martinus Nijhoff, pp. 333-342.

lidstaten vallen. Reeds in 1970 gaf het Internationale Gerechtshof in de *Barcelona Traction*-zaak aan dat naleving van mensenrechten een verplichting jegens de gehele internationale gemeenschap vormt, een zogenaamde *obligatio erga omnes*.⁴⁵ In de Verenigde Naties verstommen steeds vaker op artikel 2.7 gebaseerde protesten tegen het agenderen van mensenrechtenkwesties,⁴⁶ het verzamelen van feiten daarover en het op reis zenden van rapporteurs. In de derde plaats blijkt wat wel en niet wezenlijk onder de nationale rechtsmacht valt een nogal relatieve kwestie te zijn, die met de tijd en met de ontwikkeling van de internationale betrekkingen en het internationale recht kan variëren. In tijden van veel spanningen en een genuilekorfde Verenigde Naties zal het begrip *domestic jurisdiction* ruimer opgevat worden dan in tijden van groei en bloei van de internationale samenwerking. Het is dus niet zozeer de tekst maar vooral de uitleg van deze bepaling in een bepaald tijdsgewricht die de spankracht van de internationale gemeenschap bepaalt.

Uitdagingen aan nationale soevereiniteit

In verschillende toonaarden wordt thans regelmatig het einde bezongen van 'de soevereiniteit' als leidend beginsel in de organisatie van onze internationale samenleving. Zo ook het verdwijnen van 'de natie-staat' zoals deze sinds 1648 is ontstaan. Niet alleen in de leer van de internationale betrekkingen en de politicologie,⁴⁷ maar ook in de

⁴⁵ *ICJ Reports 1970*, p. 32, para. 33.

⁴⁶ Zie voor een vroeg artikel daarover: Wright, Q. (1956), *Is Discussion Intervention?*, *AJIL*, 50, pp. 102-110; en idem, (1957), *Intervention*, 1956, *AJIL*, 51, pp. 257-276.

⁴⁷ Zie o.a. Soroos, M.S. (1986), *Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy*, South Carolina: University of South Carolina; Camilleri, J.A., en J. Falk (eds.) (1992), *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot: Edward Elgar; Horsman, M., en A. Marshall (1993), *After the Nation State*, Londen: Harper Collins; Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economies*, New York: Free Press; Lyons, G.M. en M. Mastanduno (eds.) (1995), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and international Intervention*, Baltimore/Londen: John Hopkins University Press. In weerwil van hun titel, concluderen sommige van deze werken evenwel dat soevereiniteit en de nationale staat belangrijk blijven. Zie ook Tromp, B.A.G.M. (1995), *Het sterven van de*

volkenrechtswetenschap worden deze opvattingen gehuldigd.⁴⁸ Daarbij komen verschillende soorten uitdagingen naar voren, die ik vanuit een volkenrechtelijk perspectief als volgt samenvat:

- *van 'beneden' (van onderop)*. Allereerst noem ik de toenemende internationale erkenning van rechten en claims van mensen en volken om zelf over hun eigen lot en leefsituatie te beschikken.⁴⁹ Deze trend omvat ook het recht van inheemse volken op hun leefomgeving en de daarin aanwezige natuurlijke hulpbronnen.⁵⁰ Er wordt daarom ook reeds over *indigenous* of *local sovereignty* gesproken. Daarnaast zien we dat belangengroepen en de burgermaatschappij als zodanig (*civil society*) op nationaal en transnationaal niveau steeds meer hun partij gaan meeblazen.⁵¹ Ook is er een stroom van bewegingen, zoals er overigens altijd is geweest, die zich tegen 'de staat' als zodanig keert en deze bijvoorbeeld ziet als een onderdrukkend, patriarchaal bastion;⁵²
- *van 'boven'*. In diverse delen van de wereld heeft een proces van regionale integratie plaats, het meest opvallend in Europa maar ook elders. Weliswaar besluiten vooral staten zelf tot het overdragen van bepaalde bevoegdheden, maar dit tast zonder meer de beleidsvrijheid van individuele staten aan. Ook vrede- en veiligheidsresoluties van de VN-Veiligheidsraad en internationaal milieurecht begrenzen in toenemende mate de nationale soevereiniteit. Er ontstaan steeds meer

staat, *Transaktie*, 24, 1, pp. 73-87; Staden, A. van (red.) (1996), *De nationale staat, onhoudbaar maar onmisbaar?*, Den Haag/Assen: Instituut Clingendael/Van Gorcum.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld Ali Khan, L. (1996), *The Extinction of the Nation-States. A World without Borders*, Den Haag: Kluwer, en het interessante artikel van Schreuer, Ch. (1993), *The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?*, in *EJIL*, 4, pp. 447-471.

⁴⁹ Zie Waart, P.J.I.M. de (1997), *Volkenrecht in Zelfbeschikking*, afscheidsrede VU, 19 september 1997, Amsterdam: VU Uitgeverij, 25 pp.

⁵⁰ Zie Schrijver, N.J. (1997), *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge: CUP, pp. 311-319.

⁵¹ Zie Weiss, T.G. en L. Gordenker, (eds.) (1996), *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder/Colorado: Rienner.

⁵² Zie Peterson, V.S. (ed.) (1992), *Gendered States*, Boulder/Colorado: Rienner; Han, J. en L.H.M. Ling (1998), 'Authoritarianism in the Hypermasculinized State: Hybridity, Patriarchy, and Capitalism in Korea', in: *International Studies Quarterly*, 42, 1, pp. 51-76.

internationale samenwerkingsverbanden rondom bepaalde natuurlijke hulpbronnen en eco-systemen, bijvoorbeeld specifieke soorten vis, de ozonlaag en biologische diversiteit. Die verbanden staan juridisch haaks op het beginsel dat onze aarde is opgedeeld in een tweehonderdtal soevereine eenheden. Ik voeg daar nog toe wat met de nogal algemene term 'globalisering' wordt aangeduid, zoals de groei van wereldwijde kapitaalmarkten, en de toenemende rol van multinationale ondernemingen;⁵³ en

- van binnen. Programma's van privatisering en liberalisering brengen in veel landen een ingrijpende heroriëntatie van 'vaderlijke staat' en de komst van wat President Clinton aanduidde als *the mean and lean State* met zich mee. Daarnaast zijn we in het recente verleden ook geconfronteerd met wat we de *failed state* zijn gaan noemen. Nadat Myrdal ons in de jaren zestig in het verband van de ontwikkelingsproblematiek al vertrouwd had gemaakt met de notie van 'de zwakke staat' (*soft state*), is nu het begrip *failed state* een veelgebezigd begrip geworden om te omschrijven dat in sommige staten bestuursstructuren en nationaal publiek gezag eenvoudigweg niet meer bestaan en vervangen zijn door anarchie, met maar al te vaak als gevolg grote humanitaire nood onder de burgerbevolking en bedreigingen van vrede en veiligheid in de regio. Men denke aan het Somalië, Liberië, Bosnië-Herzegovina en Rwanda van enkele jaren geleden.⁵⁴ Tegenover de *failed state* staat de zogenaamde *rogue State*, de 'schurkenstaat' waar een onderdrukkend regime vaak vast in het zadel zit. Irak is daar een voorbeeld van. Als gevolg hiervan dwingen overwegingen van humaniteit en vrede en veiligheid meer en meer tot heroverweging van uitgangspunten die aan soevereiniteit en respect voor nationale rechtsmacht ten grondslag liggen. Boutros-Ghali bracht dit op kousevoeten tot uitdrukking in zijn *Agenda for Peace*:

"The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to

⁵³ Zie onder meer Scholte, J.A. (1997), Capitalism and the State, *International Affairs* 73, pp. 427-452. Ook Scholte stelt dat het einde van soevereiniteit in zicht is, maar dat "the end of state sovereignty does not mean the end of the state" (p. 445).

⁵⁴ Zie over deze landen respectievelijk VN-Veiligheidsraadsresoluties 794 (1992), 788 (1992), 770 (1992), en 918 (1994).

any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality.”⁵⁵

Hoe begrenzingen te bepalen?

Slaan deze, ik geef toe, zeer uiteenlopende verschijnselen niet de bodem weg onder het beginsel van de soevereiniteit? Men zou verwachten dat dit soort uitdagingen reeds duidelijk zijn sporen in het moderne volkenrecht achterlaten. Is de soevereine staat 350 jaar na de Vrede van Munster dan eindelijk op de terugtocht? Zo ja, wat zal dan op basis van deze beschouwingen ons voorland zijn?

Ik wil daarom proberen om op vier rechtsterreinen de mate van eventuele begrenzing van soevereiniteit te toetsen, en wel aan de hand van het volgende zeven maatstaven:

- 1 *de actoren*: wie zijn de scheppers van het recht, wie zijn de deelnemers aan het rechtsverkeer, wie de handhavers? Dit is nadrukkelijk een bredere vraag dan wie de rechtssubjecten zijn in de zin van de dragers van volkenrechtelijke rechten en plichten;
- 2 *de aard* van de soevereiniteit: hoe is deze omschreven, wat voor kwalificaties zijn toegevoegd?;
- 3 *de reikwijdte* van de soevereiniteit: is deze territoriaal bepaald, wordt ook extraterritoriale jurisdictie nagestreefd, is er sprake van gedeelde soevereiniteit, wat is de invloed van economische macht?;
- 4 *de invloed van internationale waarden*: welke rechtvaardiging wordt gebezigd voor volkenrechtelijke overkapping en begrenzing van de soevereiniteiten wat is hierbij de invloed van internationale waarden, zoals bijvoorbeeld vrede en veiligheid, milieubehoud, respect voor de rechten van de mens en internationale welvaartsvoorziening?;
- 5 *internationale gedragsverplichtingen*: welke materieel-rechtelijke grenzen worden aan de beleidsvrijheid van staten gesteld; in welke, aan soevereiniteit ontleende uitzonderingsbepalingen is voorzien? Mag een staat reserves aantekenen of de samenwerking beëindigen?;
- 6 *rol internationale instellingen*: is er sprake van een overdracht van bevoegdheden aan bovenstatelijke instellingen of zijn er louter

⁵⁵ Boutros-Ghali, B. (1995), *An Agenda for Peace*, 2e druk, United Nations: New York, p. 44.

- internationale toezichtsprocedures; welke vormen nemen deze aan?;
- 7 *geschillenbeslechtingprocedures*: zijn er naast nationale ook internationale procedures? Zo ja, wat is hun onderlinge verhouding?

Deze soevereiniteitstoets zal ik toepassen op vier zeer uiteenlopende gebieden van het volkenrecht die evenwel gemeen hebben dat ze recente ontwikkelingen betreffen, en onderwerpen waarin het hart van het moderne volkenrecht klopt.

- ① Allereerst een onderwerp op het terrein van *wapenbeheersing en ontwapening*: het *Landmijnenverdrag van 1997*. Er liggen naar schatting 110 miljoen landmijnen in de grond die gemiddeld zo'n 26.000 nieuwe slachtoffers per jaar maken. Dit gebeurt vaak nog vele jaren nadat een conflict beëindigd is en daarom zijn de meeste slachtoffers burgers.⁵⁶ Het VN-Verdrag inzake Conventionele Wapens van 1981 reguleertslechts het gebruik van mijnen en kent vele ontsnappingsclausules. In 1996 kon slechts een aanvullend akkoord (Protocol II) bereikt worden over beperkingen aan gebruik en overdracht van bepaalde mijnen en trucmijnen (*booby-traps*).⁵⁷ Dit werd door velen als te weinig en onacceptabel ervaren. Aangevoerd door enkele goed georganiseerde niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en gesteund door gelijkgezinde landen als Canada, Noorwegen, België, Nederland en Oostenrijk gingen in 1997 uiteindelijk zo'n 90 staten buiten het kader van de VN-Ontwapeningsconferentie met elkaar onderhandelen. Begin december 1997 werd dit 'Ottawa-proces' met succes bekroond: maar liefst 121 staten ondertekenden een nieuw verdrag inzake een totaalverbod van tegen personen gerichte landmijnen, helaas zonder deelname van een aantal in dit verband belangrijke landen zoals China, India, Pakistan, Rusland, de Verenigde Staten en landen in het Midden-Oosten.⁵⁸

⁵⁶ Voor bronnen in het Nederlands: Rossem, P. van (1997), Commentaar: het veilige mijnenveld van Ottawa, *Transaktie*, 26, pp. 491-494; Meijer, M.C. (1995), De wereld een mijnenveld, *Transaktie*, 24, pp. 87-97; Klarenbeek, J. (1997), Naar een totaal verbod op landmijnen, in: B. Bomert en H. de Lange (red.), in: *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1997*, Nijmegen: Studiecentrum Vredesvraagstukken KUN, pp. 59-67.

⁵⁷ Tekst in *ILM*, 35 (1996), p. 1206. Zie ook Matheson, M.J. (1997), Revision of the Mines Protocol, *AJIL*, 91, pp. 158-167.

⁵⁸ De volledige naam is Verdrag over het verbod van gebruik, productie, opslag en overdracht van anti-persoonsmijnen en hun vernietiging. Op 4 december 1997 behoorde ook Nederland tot de ondertekenaars. Zie ook de brieven van

② Het tweede onderwerp betreft *economie en milieu*. Op 10 december 1997 namen de partijen bij het VN-Klimaatverdrag van 1992, na moeilijke onderhandelingen, in Kyoto (Japan) een Protocol aan bij dat Klimaatverdrag.⁵⁹ Hoofddoelstellingen van het Verdrag en het Protocol zijn het bevorderen van 'duurzame ontwikkeling' en het vermijden van gevaarlijke veranderingen in het klimaatsysteem. Het Kyoto Protocol wil de verplichtingen van de industrielanden (omvattende de OESO-landen en Midden- en Oosteuropese landen, de zogenoemde Annex-I landen) om hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen, specificeren en juridisch harder maken. Het Kyoto Protocol stelt daartoe in artikel 3 dat in de zogenoemde *commitment period* 2008-2012 de uitstoot van zes soorten broeikasgassen door deze industrielanden gemiddeld 5 procent lager dan in 1990 dient te worden. Wat leren dit belangrijke milieuvetrag en zijn Kyoto Protocol ons over begrenzingen aan soevereiniteit? Het gaat hier immers, zoals in de eerste zin van het Verdrag staat, om 'een gemeenschappelijke zorg van de mensheid' en om een bij uitstek grensoverschrijdende problematiek. Mijn leermeester Röling placht in dit verband, enigszins sombertjes, te stellen dat "bereidheid tot samenwerking eerder zal worden bevorderd door de werking van het onnatuurlijk vuile in de wereld dan door het natuurlijk goede in de mens".⁶⁰

③ Het derde voorbeeld ligt op het terrein van *economie en investeringen* en betreft een verdrag in *statu nascendi*: het ontwerp van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van 24 april 1998 voor een *Multilateral Agreement on Investment* (het zogenoemde

de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 22 juli 1997, 20 oktober 1997 en 8 januari 1998. De in ambtelijk Den Haag gebruikelijke benaming 'anti-personeelsmijnen' roept overigens merkwaardige associaties op. Het is een ongelukkig eufemisme om aan te geven dat dit wapen gericht is tegen militair personeel en niet tegen burgers. De relevante verdragen maken dit onderscheid niet en in werkelijkheid treft het wapen beide groepen. Daarom lijkt anti-persoonsmijnen mij een adequatere omschrijving dan anti-personeelsmijnen. De tekst van het Landmijnenverdrag is opgenomen in 36 *ILM* (1997), p. 1507.

⁵⁹ De tekst van het Protocol met inleidend commentaar is opgenomen in 37 *ILM* (1998), p. 22.

⁶⁰ Zie Röling (1985), noot 36, p. 141.

MAI), waaraan de afgelopen drie jaar is gewerkt.⁶¹ Er ligt een uitgebreid, zij het omstreden ontwerp-akkoord op tafel. Dit bouwt voort op bepalingen die in veel van de meer dan 1500 al bestaande bilaterale investeringsovereenkomsten voorkomen, alsmede op de investeringshoofdstukken van het NAFTA-verdrag (1992) en het Energiehandvest-verdrag (1994). Mijn toets toepassend zal ik een aantal kritische kanttekeningen bij het ontwerp-MAI maken.⁶²

④ De internationale gemeenschap versus soeverein Irak. Het laatste onderwerp betreft vrede en veiligheid en behelst de VN-Veiligheidsraads-resoluties van 1991 tot en met 1998 inzake Irak. Op 1 augustus 1990 viel Irak nogal plotseling Koeweit binnen. Door het onder de voet lopen van een soeverein buurland en de poging dit voor eeuwig als nieuwe provincie in te lijven (*comprehensive and eternal merger*), schond Irak zo ongeveer alle fundamentele regels in het internationale rechtsverkeer. Het was nog geen jaar na de val van de Berlijnse Muur en er heerste nog een soort *honeymoon*-sfeer tussen de grote mogendheden. De Iraakse inval werd door de VN-Veiligheidsraad dan ook meteen als een vredebreuk veroordeeld en een heel pakket dwangmaatregelen volgde om Irak op zijn onrechtmatige schreden te doen terugkeren. De Veiligheidsraad heeft verschillende resoluties aangenomen, die in drie categorieën kunnen worden verdeeld: (a) een serie resoluties betreffende 'de situatie tussen Irak en Koeweit', zoals het agendapunt nogal eufemistisch werd genoemd; (b) een serie resoluties betreffende de naleving van het pakket vrede-afdwingende maatregelen, vervat in de langste resolutie ooit door de Veiligheidsraad aangenomen: Resolutie 687 (1991); en (c) Resolutie 688 (1991) en enkele daarop volgende verklaringen betreffende het lot van de Koerden, de Shi'ieten en andere minderheidsgroepen in Irak.

⁶¹ Men slaagde er bij de OESO niet in om de gestelde einddatum van 27 april 1998 te halen en de ministersconferentie besloot om de onderhandelingen een half jaar op te schorten. Dit voor "a period of assessment and further consultation between the negotiating parties and with interested parts of their societies". Zie OESO-Ministeriële Verklaring van 28 april 1998 inzake de MAI.

⁶² Daarbij trotseer ik de toorn van de Nederlandse minister van Economische Zaken. Deze doet namelijk de kritiek af als "flauwekul" en "Laten ze eerst hun huiswerk eens doen": zie *NRC Handelsblad*, 28 april 1998, p. 19.

De 'soevereiniteitstoets' toegepast

Alvorens de genoemde maatstaven toe te passen op deze vier gevallen passen enige waarschuwendende woorden vooraf. Ik kan en wil niet beweren dat de uitkomst van mijn toets representatief is voor het gehele, omvangrijke terrein van het volkenrecht. Wel zouden ontwikkelingen in deze vier gebieden van volkenrecht — wapenbeheersing, milieubeheer, investeringen en vrede en veiligheid — wel eens symptomatisch kunnen zijn voor de uitdagingen die hedendaagse ontwikkelingen in het volkenrecht aan de nationale soevereiniteit stellen. Datzelfde geldt ook voor de bronnen via welke deze rechtsontwikkelingen zich manifesteren. In drie gevallen verdragen, in het vierde geval bindende besluiten van een internationale organisatie. Het opstellen van internationale verdragen is vandaag de dag een zeer belangrijke methode van rechtsschepping, al wil ik niet beweren dat alle 33.000 verdragen die sinds 1945 bij de VN-secretaris-generaal zijn aangemeld dat karakter hebben. Wel lijken de dagen dat verdragen als bron van volkenrecht in een enigszins kwaad daglicht stonden, met name bij ontwikkelingslanden,⁶³ achter ons te liggen. Bindende besluiten van internationale organisaties, hoewel niet genoemd in de bronnenlijst van artikel 38.1 van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof, groeien ook snel uit tot bron via welke zich nieuw recht manifesteert.⁶⁴

Nu de toets aan de hand van de zeven maatstaven met steeds een korte

⁶³ Zie bijvoorbeeld Bedjaoui, M. (1979), *Towards a New International Economic Order*, Parijs: UNESCO, pp. 138-140, op p. 139: "...treaties are not always a true manifestation of free will. They can often be the result of pressures, of constraints or of different conditions that are not met at the moment of their conclusion".

⁶⁴ Zie Jennings, R. en A. Watts (1996), *Oppenheim's International Law*, vol. I (PEACE), Londen/New York: Longman, 9e druk, pp. 45-49; Schermers, H.G. en N.M. Blokker (1995), *International Institutional Law*, Den Haag: Kluwer, 3e druk, hoofdstuk 8-III, pp. 741-822; P. Malanczuk (1997), *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Londen: Routledge, 7e druk, pp. 52-54. Zie ook het advies van het Internationaal Gerechtshof inzake *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*: "General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio iuris." *ICJ Rep.* 1996, p. 826, para. 70.

conclusie:

1. De actoren: een uitbreidende cirkel van rechtsdeelnemers

Het Landmijnenverdrag zou niet zo snel tot stand zijn gekomen indien er niet zo'n effectieve campagne van NGO's en media-aandacht zou zijn geweest. Jody Williams, de coördinator van de Internationale Campagne voor de Uitbanning van Landmijnen, kreeg op 10 december 1997 de Nobelprijs vanwege de samenwerking die is ontstaan tussen NGO's en regeringen, die geleid heeft tot een "convincing example of an effective policy for peace".⁶⁵ Ook de Rode Kruisorganisaties speelden een belangrijke rol. Steeds wanneer bepaalde staten zich in de onderhandelingen beriepen op technische of militaire argumenten, bleken NGO's en door hen gesouffleerde regeringen die voor een totaalverbod waren met deskundige tegeninformatie te kunnen komen. Het is evenwel opvallend dat het verdrag niet voorziet in een voortgezette rol van NGO's om de tenuitvoerlegging en universalisering van het verdrag te bevorderen. Ook bij de schepping van het internationale klimaatrecht is er een grote invloed geweest van de wetenschap, de industrie, de internationale milieubeweging en internationale organisaties zoals de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO), de Wereld Landbouw- en Voedselraad (FAO) en het VN-Milieuprogramma (UNEP). Dit blijkt overigens maar mondjesmaat uit het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol zelf: hoogstens is op diverse plaatsen een rol weggelegd voor deskundigen, al zijn die vaak door regeringen benoemd.⁶⁶

In de MAI zijn de belangrijkste actoren overduidelijk overheden en investeerders. In tegenstelling tot de OESO- en ILO-gedragscodes voor multinationale ondernemingen van de jaren zeventig en de ontwerp-VN-gedragscode inzake transnationale ondernemingen,⁶⁷ staat er weinig tot niets te lezen over de vakbeweging en consumenten- of milieu-organisaties. Dit terwijl de MAI in diverse paragrafen wel raakt aan werkgelegenheids-, arbeids- en milieuvraagstukken. Dit is een van de redenen waarom veel van dergelijke organisaties te hoop zijn gelopen tegen de

⁶⁵ Persverklaring door *The Norwegian Nobel Committee*, 10 oktober 1997, p. 1.

⁶⁶ Zie artt. 9 en 10 Klimaatverdrag en art. 8 Kyoto Protocol.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld Horn, N. (ed.) (1980), *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises*, Deventer: Kluwer.

MAI. Zij vrezen een ecologische, culturele en sociale *race to the bottom*.⁶⁸ In *Le Monde Diplomatique* werd de MAI betiteld als "*Le nouveau manifeste du capitalisme mondial*".⁶⁹

In het geval van de VN-resoluties inzake Irak kunnen verschillende actoren worden onderscheiden. Allereerst zijn dat natuurlijk de betrokken staten Koeweit, Irak en buurlanden; statenorganisaties zoals de Arabische Liga; de ad hoc coalitie van Koeweit en zijn bondgenoten die Operation Desert Storm uitvoerden; en staten waaronder Nederland die ter zee en/of in de lucht meewerken aan het toezicht op het in- en uitvoerverbod en luchtembargo tegen Irak. Sterker dan in de andere case studies is hier een expliciete rol voor internationale organisaties weggelegd. Daarbij gaat het om de Veiligheidsraad en diverse hulporganen daarvan, zoals de Grensafbakeningscommissie, de Schadevergoedingscommissie en de Wapeninspectiecommissie, en andere VN-organen zoals UNICEF en UNHCR. Voorts spelen diverse internationale organisaties een rol, zoals het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA), de FAO en de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO). Ten slotte is opvallend dat ook de rol van niet-gouvernementele humanitaire organisaties in diverse Veiligheidsraadsresoluties is erkend.

Conclusie: staten spelen nog steeds de eerste viool in de internationale rechtsbetrekkingen, maar hebben niet langer het monopolie op rechts-schepping. Er dient zich een bredere kring aan van deelnemers in het internationale rechtsverkeer, die naast staten ook internationale organisaties, de wetenschap, belangen- en maatschappelijke groeperingen omvat. De stormbal die nu tegen de multilaterale investeringsovereenkomst van de OESO wordt gehesen zou wel eens representatief kunnen zijn voor de tendens dat het gevaar groot is dat nieuwe regelgeving niet tot stand komt of niet gaat wortelen indien belanghebbende en geïnteresseerde partijen niet op enigerlei wijze bij internationaal overleg over onderwerpen die hen aangaan betrokken worden. Representativiteit en legitimiteit worden steeds belangrijker kwaliteitseisen aan internationale besluitvorming.

⁶⁸ Zie onder meer de 'Joint NGO Statement on the MAI', d.d. 7 november 1997 en de paginagrote protestadvertentie in onder meer *International Herald Tribune*, 17 februari 1998, p. 7.

⁶⁹ Wallach, L. in *Le Monde Diplomatique*, 2 februari 1998, p. 2.

2. Aard van de soevereiniteit

Het Landmijnenverdrag behelst op dit punt niet veel meer dan dat bij onderzoeksmissies de soevereiniteit van het land gerespecteerd moet worden. Daarentegen herbevestigt het Klimaatverdrag op diverse plaatsen de soevereiniteit van staten. De preambule roept in herinnering dat staten, overeenkomstig het VN-Handvest en de beginselen van internationaal recht, het 'soevereine recht' hebben om hun hulpbronnen te exploiteren op basis van hun eigen milieu- en ontwikkelingspolitiek.⁷⁰ Dit deel van de tekst is overgenomen van Beginsel 2 van de Verklaring van Rio de Janeiro inzake Milieu en Ontwikkeling, dat op zijn beurt een vrijwel letterlijke herhaling is van het bekende Beginsel 21 van de Stockholm Verklaring van 1972. Nieuw in de Rio Verklaring en het Klimaatverdrag is dat de woorden 'en ontwikkelingspolitiek' toegevoegd zijn, hetgeen bedoeld is om het primaat van de soevereine beleidsvrijheid van staten op het terrein van milieu- en economische politiek te onderstrepen.⁷¹ Dit beginsel is ook vertaald in artikel 2 van Kyoto: elk industrieland "shall implement *and/or* further elaborate policies and measures in accordance with its *national circumstances*".⁷² Dit artikel 2 somt maatregelen op die aan het bereiken van de doelstellingen kunnen bijdragen (energiebesparing, ontwikkeling milieutechnologie, minder subsidies en minder gunstige belastingmaatregelen in vervuilende sectoren, aanpak transport). Het Protocol noemt deze echter alleen bij wijze van voorbeeld en laat de soevereine beslissingsvrijheid van staten in dezen geheel intact.

Het woord soevereiniteit komt in de MAI niet voor. Dit nu heeft niet alleen onrust gegeven in kringen van ontwikkelingslanden die uitgenodigd worden te zijner tijd tot het verdrag toe te treden, maar ook in westerse landen. Landen als Frankrijk en Canada zijn bijvoorbeeld bang voor aantasting van hun 'culturele soevereiniteit': 'Hollywood' zou de Franse filmmarkt wel eens kunnen overspoelen

⁷⁰ Zie ook de volgende alinea van de preambule die in algemene zin het beginsel van soevereiniteit van staten in internationale samenwerking op het terrein van klimaatverandering herbevestigt.

⁷¹ Zie Schrijver, N.J. (1997), *Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge: CUP, p. 136 en pp. 138-139.

⁷² Cursivering toegevoegd.

en onder de MAI zouden Amerikaanse filmmakers aanspraak kunnen maken op dezelfde filmsubsidies als de Franse.⁷³ Daarnaast hebben westerse landen met een geprononceerd sociaal beleid, zoals Scandinavië, Canada en Frankrijk, de vrees geuit dat internationale bedrijven onder de MAI schadevergoeding zouden kunnen eisen ingeval het minimumloon substantieel hoger wordt dan ten tijde van hun vestiging.

Wat betreft de kwestie-Irak: uiteraard richtte tot en met het einde van de Golfoorlog alle aandacht zich op herstel van de soevereiniteit, onafhankelijkheid en territoriale integriteit van Koeweit (inclusief de omstreken twee kleine eilandjes voor de monding van Iraks enige haven Um Quasr en omliggend zeegebied). Het is echter opvallend dat de Veiligheidsraad zich vanaf de voorlopig-staakt-het-vuren-resolutie 686 (1991) ook herhaaldelijk is gaan committeren aan de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Irak. Dit gebeurt in alle drie categorieën resoluties, die ik zojuist onderscheidde. Resolutie 688 (1991), aangenomen toen de nood onder de burgerbevolking van Irak heel erg groot was en Koerden massaal op drift waren, roept nota bene *expressis verbis* artikel 2, lid 7 van het VN-Handvest in de preambule in herinnering.⁷⁴ Daarnaast is het opmerkelijk hoe in het betrekkelijk beknopte Memorandum of Understanding tussen VN-secretaris-generaal Kofi Annan en de Iraakse vice-premier Tariq Aziz van 23 februari 1998 op de kwestie van de soevereiniteit van Irak wordt ingegaan. Naast respect van alle lidstaten voor Iraks soevereiniteit en territoriale integriteit, verbindt ook de volkerenorganisatie zelf zich via UNSCOM "to respect the legitimate concerns of Iraq relating to national security, sovereignty

⁷³ Zie onder meer: J. Lang, 'L'AMI, c'est l'ennemi', in: *Le Monde*, 10 februari 1998; M. Chavannes, 'Frans verzet tegen vrije investeringen', in *NRC-Handelsblad*, 16 februari 1998; M. Sommer, 'Frankrijk vreest culturele woestijn', in *Volkscrant*, 17 februari 1998.

⁷⁴ Zie hierover Rodley, N. (1992), Collective intervention to protect human rights and civilian populations: the legal framework, in: N. Rodley (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness. International Intervention in Defence of Human Rights*, Londen: Brassey's, pp. 28-35; P. Malanczuk, *The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War*, *EJIL*, 2, pp. 114-132.

and dignity".⁷⁵ Woorden van soortgelijke strekking zijn ook te vinden in Resolutie 1154 van 2 maart 1998, waarbij de Veiligheidsraad politieke rugdekking aan dit 'Akkoord van Bagdad' verleende.

Conclusie: wanneer het om kwalificaties van soevereiniteit gaat, gaat men met fluwelen handschoenen te werk. Dit gebeurde zelfs in de kwestie-Irak, terwijl deze kwestie grotendeels met dwangmaatregelen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest behandeld wordt en de bescherming van soevereiniteit onder artikel 2.7 van het VN-Handvest dan niet geldt.

3. Reikwijdte van de soevereiniteit

Het is logisch dat het Landmijnenverdrag vooral betrekking heeft op mijnen binnen het territorium of onder de controle van een staat die partij is bij het Verdrag. Dit staat echter niet duidelijk op alle relevante plaatsen in het Verdrag⁷⁶ wat duidt op sporen van haast bij het ontwerpen ervan. Ook het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol handelen vooral over het eigen grondgebied van de betrokken staat. Toch komen het grondgebied en de soevereiniteit van andere staten wel om de hoek kijken. Zo mogen EG-landen met elkaar gaan 'bubbelen' (dat wil zeggen samen een bepaald gemiddelde bereiken: zie art. 4 Kyoto), zolang zij als groep van 15 maar hun reductieverplichting van -8 procent in 2008-2012 halen. Voorts bieden de klimaatverdragen industrielanden in het algemeen de mogelijkheid om stabilisatiedoelstellingen gedeeltelijk te halen op het grondgebied van andere staten, vooral in Centraal- en Oosteuropese landen (art. 4 en 6 Kyoto) en ontwikkelingslanden (art. 12 Kyoto), indien dit meer kosteneffectief is dan verdere milieumaatregelen in eigen land. Twee instrumenten worden daartoe aangegeven: *joint implementation* (een industrieland onderneemt dan milieuprojecten op het grondgebied

⁷⁵ Zie VN Doc. S/1998/166.

⁷⁶ Zo is opvallend dat de in artikel 8, leden 8 en 11 en artikel 9 gebezigde woorden 'under the jurisdiction or control'/'on territory under its control'/'on territory under its jurisdiction or control' niet in de preambule en artikel 1 voorkomen.

of binnen de jurisdictie van een andere staat)⁷⁷ en verhandelbare emissierechten (een industrieland koopt dan uitstootrechten ('hete lucht') van een ander land). De verdragen geven evenwel aan dat een en ander dient te geschieden op basis van vrijwilligheid en respect voor de soevereiniteit van het betrokken gastland.

De 29 leden van de OESO onderhandelen over de MAI; enkele Centraal-Europese en Latijnsamerikaanse landen alsmede Hong Kong (China) zijn als waarnemers toegelaten. Toch beoogt de MAI volgens de ontwerp-preambule "to establish a broad multilateral framework for international investment with high standards for the liberalisation of investment regimes and investment protection...open to non-member countries". Op deze en ook op andere plaatsen blijkt duidelijk dat men ook graag ontwikkelingslanden erbij wil betrekken, maar ná de sluiting van het verdrag; een nawee van het 'voor hen' maar zonder hen. Aangezien de meeste particuliere buitenlandse investeringen vanuit OESO-landen plaatshebben (thans ongeveer 88 procent) probeert men aldus in OESO-verband af te spreken standaarden een zo wereldwijd mogelijk karakter te geven.⁷⁸ De MAI beperkt enerzijds niet alleen de mogelijkheid van ontwikkelingslanden en landen in de overgang naar een markteconomie om een eigen investeringsbeleid te voeren, maar beperkt anderzijds ook de mogelijkheid voor bijvoorbeeld de Verenigde Staten om via extraterritoriale wetgeving eigen buitenlands beleid aan anderen voor te schrijven, bijvoorbeeld met betrekking tot Cuba (de Helms-Burton Act) en Iran en Libië (D'Amato Act). Dit is de reden waarom de ontwerp-MAI in

⁷⁷ Zie Kuik, O.J., P. Peters en N.J. Schrijver (eds.) (1994), *Joint Implementation to Curb Climate Change: Legal and Economic Aspects*, Dordrecht: Kluwer; Gupta, J. (1997), *The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus?*, Dordrecht: Kluwer.

⁷⁸ Zie de inleiding van OESO secretaris-generaal Johnston tot de OESO ministersconferentie op 27 april 1998: "...an MAI which does not reflect the standards demanded by OECD-based investors would be of no value. That is why it is being negotiated here. There are some of course who are attempting to undermine these negotiations, but by and large they are led by the same people who are opposed to liberalisation in general and to open market economics. We cannot let them control the agenda to the detriment of world growth and in particular to the detriment of the developing world."

conservatief Republikeinse kringen in de Verenigde Staten niet populair is.

Wat betreft de kwestie-Irak: bijna altijd worden de Handvestwoorden 'soevereiniteit' en 'territoriale integriteit' in één adem genoemd. Vaak staat er ook nog 'politieke onafhankelijkheid' bij (onder andere in Resoluties 687, 688 en 1154) en het Annan-Aziz Memorandum voegde de meer politiek-emotionele term 'waardigheid' daar nog aan toe. Het gaat mij hier evenwel vooral om het begrip 'territoriale integriteit'. Daarmee drukt de Veiligheidsraad uit dat men in beginsel de staatsgrenzen van Irak respecteert. Kortom, de Koerden en Shi'ieten hebben wel als minderheden, als ontheemden en vluchtelingen en als staatsburgers van Irak veel internationale aandacht getrokken, maar eigenlijk zelfs nog geen teen tussen de deur bij de Verenigde Naties weten te krijgen voor wat betreft hun onafhankelijkheidsstreven. Als gevolg van de sancties tegen Irak ondervonden derde landen speciale economische problemen. Allereerst de nabijgelegen landen Jordanië, Libanon en Jemen, maar ook Zuidoost-Aziatische landen zoals India, Sri Lanka, de Filipijnen en Bangladesh met veel buitenlandse werknemers in Irak en Koeweit, wier overboekingen naar huis een belangrijke bron van inkomsten waren, en landen (vooral Oosteuropese) met nauwe politieke en economische banden met Irak. Artikel 50 van het VN-Handvest bepaalt dat staten die 'bijzondere economische problemen' ondervinden als gevolg van het ten uitvoer leggen van de sancties de Veiligheidsraad kunnen raadplegen met betrekking tot een oplossing van deze problemen. De Sanctiecommissie van de Veiligheidsraad heeft op grond van dit artikel bepaalde actie aanbevolen,⁷⁹ waaronder extra ontwikkelingshulp, kredieten van het IMF en leningen van de Wereldbank en alternatieve olievoorziening of markten voor hun produkten.

Conclusie: twee van de vier case studies, de Klimaatverdragen en de ontwerp-MAI, illustreren hoezeer regelingen van internationaal recht

⁷⁹ Zie Resolutie 669 (1990) van de Veiligheidsraad. Zie ook Burci, G.L. (1994), *The indirect effects of United Nations sanctions on third States: the role of Article 50 of the UN Charter*, *African Yearbook of International Law*, 2, pp. 157-172.

er toe kunnen leiden dat een staat binnendringt op het grondgebied en/of in de rechtsmacht van een andere staat, terwijl de kwestie-Irak laat zien dat het in onze interdependente wereld onmogelijk is om via dwangmaatregelen geïsoleerd de economische soevereiniteit van één land te begrenzen zonder andere landen ook te treffen.

4. Invloed internationale waarden

In het Landmijnenverdrag van 1997 is heel duidelijk te lezen dat het zowel om wapenbeheersing en ontwapening als om overwegingen van menselijkheid gaat. Als zodanig is dit een interessant voorbeeld van vermenging van ontwapeningsrechten internationaal humanitair recht. Ook de ambitie om het algeheel verbod op landmijnen te universaliseren klinkt sterk in het verdrag door. In dat kader passen ook voorstellen van Afrikaanse en Latijnsamerikaanse landen om in navolging van kernwapenvrije zones ook landmijnvrije zones in de wereld in te stellen.

De internationale normen en waarden die de twee klimaatverdragen weerspiegelen betreffen vooral het behoud van ecosystemen, zodat gevaarlijke veranderingen in het klimaat worden vermeden. Dat dit overigens nogal antropocentrisch is en minder ziet op de intrinsieke waarde van natuur en milieu als zodanig, blijkt wel uit de toevoegingen in het Klimaatverdrag dat de voedselproductie niet in gevaar mag worden gebracht en het economische ontwikkelingsproces zich duurzaam moet kunnen voortzetten.⁸⁰ Het klimaatsysteem moet beschermd worden in het belang van 'huidige en toekomstige generaties van de mensheid'.

De MAI verwijst een enkele keer naar doelstellingen zoals het bevorderen van ontwikkeling, het scheppen van werk, het verbeteren van levensstandaarden en milieubehoud. Het is echter zonneklaar dat voor alles liberalisering en privatisering worden nagestreefd om een zo doorzichtig en vertrouwenwekkend mogelijk investeringsklimaat te scheppen. Een opmerkelijk juridisch hiaat is dan overigens dat de standaardbepaling *pacta sunt servanda* (overeenkomsten moeten worden nagekomen) ontbreekt.

⁸⁰ Zie art. 2 van het Klimaatverdrag.

Herstel en handhaving van internationale vrede en veiligheid fungeren als een opvallende gemeenschappelijke grondslag in alle drie categorieën Golfresoluties. Uiteraard is in de Koerdenresolutie 688 een verwijzing naar menselijk leed, onderdrukking van de burgerbevolking en schending van de rechten van de mens opgenomen, maar zelfs in deze resolutie is het *Leitmotiv* toch vooral het wegnemen van de potentiële bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio als gevolg van massale vluchtelingenstromen. Dit blijkt niet alleen uit bijvoorbeeld de verklaring van China,⁸¹ maar ook uit die van de Verenigde Staten. Ambassadeur Pickering zei:

"It is not the role or the intention of the Security Council to interfere in the internal affairs of any country. However, it is the Council's legitimate responsibility to respond to the concerns of Turkey and the Islamic Republic of Iran...about the massive numbers of people fleeing, or disposed to flee, from Iraq across international frontiers because of the repression and brutality of Saddam Hussein. The transboundary impact of Iraq's treatment of its civilian population threatens regional stability."⁸²

Conclusie: naast vrede — zo lang het leidend beginsel — bepalen in toenemende mate ook andere internationale waarden, zoals humaniteit, ontwikkeling, respect voor rechten van de mens en behoud van natuur en milieu mede de ontwikkeling van het volkenrecht. Als zodanig dringen (weer) vleugjes natuurrecht binnen in het positieve, door staten aanvaarde volkenrecht.⁸³

⁸¹ China onthield zich om die reden van stemming. Zie *VN Doc. S/PV.2982*, 5 april 1991.

⁸² *UN Doc. S/PV.2982*, p. 82, 5 april 1991. De Britse ambassadeur ging wel iets meer in op de begrenzingen die de internationale rechten van de mens aan de nationale soevereiniteit van Irak stellen: 'For one thing, Article 2, paragraph 7, an essential part of the Charter, does not apply to matters which, under the Charter, are not essentially domestic, and we have often seen human rights - for example in South Africa - defined in that category.' *VN Doc. S/PV.2989*, pp. 64-65, 5 april 1991.

⁸³ Vgl. ook de analyse van Hirsch Ballin over 'betrekkelijke soevereiniteit' en zijn pleidooi voor een '*ius gentium* voor onze tijden'. E.M.H. Hirsch Ballin (1995), *Wereldburgers: personen in het internationale recht*, Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 31-38.

5. Internationale gedragsverplichtingen

De partijen bij het Landmijnenverdrag verplichten zich nooit (*never under any circumstances*) anti-persoonsmijnen te gebruiken, te produceren of in bezit te hebben, én verplichten zich resterende arsenalen van dergelijke landmijnen te vernietigen.⁸⁴ Partijen dienen hun mijnenvoorraad binnen vier jaar te hebben vernietigd en in beginsel alle gelegde mijnevelden op hun grondgebied binnen tien jaar te hebben geruimd. Er geldt slechts één uitzondering, namelijk een minimumhoeveelheid voor training in technieken voor opsporing en vernietiging van mijnen.⁸⁵ Tijdens de onderhandelingen stond de Amerikaanse regering op een uitzondering voor zogenaamde 'slimme mijnen' (die na verloop van tijd uit zichzelf ontploffen) en op een uitzondering voor het mijnveld in de grensstrook tussen de twee Korea's. Ook wilde de Verenigde Staten de procedure voor inwerkingtreding verzwaren door bekrachtiging door alle vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad te eisen. Er was echter geen houden meer aan en alle ruimte voor uitzonderingen of reserves op het verdrag vervloog.⁸⁶

Het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol verschillen nogal op het punt van de aard van de internationale gedragsverplichtingen die staten aangaan: werd in het Verdrag van 1992 nog vrijblijvend gesproken over 'de doelstelling' (*the aim of returning to their 1990 levels*, art. 4.2.a en b), in artikel 3.2 van Kyoto staat 'dienen te verzekeren' (*shall ensure*). De inspanningsverplichting van 1992 is nu duidelijk overgegaan in een resultaatsverplichting, op z'n laatst te behalen — afzonderlijk of gezamenlijk — in 2012. De verplichtingen om de uitstoot van zes soorten broeikasgassen terug te dringen ten opzichte van het niveau in 1990 zijn per industrieland gespecificeerd: variëren van een verminderingsverplichting van -8 procent voor alle EU-landen (dus inclusief Nederland), -7 procent voor de Verenigde Staten, -6 procent voor Japan, via een stabilisatiedoelstelling (0 procent dus) voor Rusland, tot een toegestane groei van +1 procent voor Noorwegen, +8 procent voor Australië en +10 procent voor IJsland. De totale uitstoot van alle industrielanden zal in de periode 2008-2012 -5 procent onder het niveau van 1990 moeten zijn. Toch zitten er nog heel wat addertjes onder het

⁸⁴ Zie art. 1 van het Landmijnenverdrag.

⁸⁵ Ibidem, art. 3.

⁸⁶ Artikel 19 bepaalt nu eenvoudigweg: 'The Articles of this Convention shall not be subject to reservations.'

gras.⁸⁷ Onder artikel 6 van Kyoto kunnen staten krediet krijgen voor bosaanplant, thuis of elders, die leidt tot grotere absorptie van broeikasgassen. Ook de flexibiliteit met betrekking tot het gebruik van basisjaren en vertrekpunten, alsmede de instrumenten van joint implementation, verhandelbare emissierechten en het *Clean Development Mechanism* (joint implementation met ontwikkelingslanden) kunnen, zeker wanneer gebruikt in combinatie, de hardheid van de verplichtingen ondermijnen. Toch is met name op dit punt artikel 3 van Kyoto een grote stap vooruit in vergelijking met het Verdrag van 1992. Reserves zijn op beide klimaatverdragen niet toegestaan.⁸⁸

De kern van de internationale verplichtingen onder de MAI heeft betrekking op de standaard van behandeling van buitenlandse investeerders en aspirant-investeerders door overheden. Buitenlandse investeerders hebben het recht om op gelijke voet behandeld te worden met binnenlandse investeerders (nationale behandeling) en met andere buitenlandse investeerders (meestbegunstigde behandeling), net welk van de twee standaarden het gunstigst voor de investeerder uitpakt. Voorts dienen buitenlandse investeerders een eerlijke en rechtvaardige behandeling te krijgen en volledige en constante bescherming en veiligheid te genieten. Veel andere verplichtingen kunnen van deze basisbepalingen worden afgeleid, bijvoorbeeld die met betrekking tot doorzichtigheid, toelatingsprocedures, mededinging en onteigening. Juist op het punt van de eis tot volledige non-discriminatie tussen buitenlandse en nationale ondernemingen, kan de schoen voor veel landen nog wel eens wringen. Dit staat immers in de weg aan een voorkeursbeleid ten gunste van bepaalde regio's of armere bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld betreffende de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, overdracht van technologie, werkgelegenheid, overheidsaanschaffingen, lokale sociale en ontwikkelingsprogramma's en respect voor de leefsituatie en identiteit van inheemse volken.

Irak is onderworpen aan een serie internationale verplichtingen, die inbreuk maken op zijn interne en externe soevereiniteit. De meest vergaande zijn: verplichte ontwapening voor wat betreft biologische en chemische wapens en lange afstandsraketten, het verbod om te mogen vliegen over eigen grondgebied in Noord- en Zuid-Irak en het verbod om

⁸⁷ Zie ook de scherpe Brief Analysis of the Kyoto Protocol, *Global Environmental Change Report*, IX, 24, 24 december 1997, 8 pp.

⁸⁸ Zie art. 24 Klimaatverdrag; art. 25 Kyoto Protocol.

olie te exporteren, tenzij toegestaan onder het 'olie-voor-voedsel'-programma.⁸⁹

Conclusie: op de besproken terreinen formuleert het volkenrecht in toenemende mate resultaatsverplichtingen, maar laat het een grote mate van beleidsvrijheid aan de staat om te beslissen met welke middelen hij het doel wil bereiken. Dit blijkt met name ook bij de twee klimaatverdragen, overigens ook met alle risico's vandien: ik ben er verre van gerust op dat de verplichting van -8 procent minder uitstoot van broeikasgassen dan in 1990 in 2008-2012 echt nagekomen zal zijn. Dat vereist een nogal drastische koerswijziging in economisch en milieubeleid en het is de vraag, ook in Nederland, of regeringen en parlementen daartoe wel willen besluiten en zich de benodigde financiële offers willen getroosten.⁹⁰

6. De rol internationale instellingen bij uitvoering en toezicht

De bepalingen over uitvoering en toezicht zijn in het Landmijnenverdrag relatief zwak ontwikkeld. Dat bevat bepalingen over internationale samenwerking bij het vernietigen en ruimen van mijnen en bij slachtofferhulp (art. 6). Partijen dienen jaarlijks alle uitvoeringsmaatregelen te rapporteren aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties (art. 7). Het verdrag voorziet ook in een verificatieprocedure. Allereerst kan een verdragspartij opheldering verzoeken over hoe het er bij een andere verdragspartij voor staat. In laatste instantie is voorzien in de mogelijkheid van onafhankelijk onderzoek ter plekke over een vermeende schending, maar dit heeft niet plaats dan na uitvoerig overleg, dan wel op verzoek van de betrokken staat zelf. Dit is een wel veel lichtere procedure dan bijvoorbeeld de 'verrassingsinspecties' onder het Chemische Wapenverdrag. Zoals hiervoor al gesteld, is het opvallend dat er geen voortgezette rol van NGO's bij de tenuitvoerlegging van het verdrag is vastgelegd.

De twee klimaatverdragen zijn ook nogal magertjes in het introduceren

⁸⁹ Zie Veiligheidsraadsresolutie 986 (1995) en daarop volgende resoluties, laatstelijk Resolutie 1153 (1998) en *VN Doc. S/1998/336*.

⁹⁰ Een goede aanzet vormt het NMP-3 (Derde Nationaal Milieubeleidsplan) van de Nederlandse regering, *Tweede Kamerdocument*, februari 1998, pp. 211-235. De praktijk is evenwel dat de omslag van stijgende naar dalende CO₂-emissies in Nederland nog steeds niet is gemaakt.

van internationale toezichtprocedures. Zij blijven voornamelijk steken bij het opstellen en overleggen van nationale inventarisaties van uitstoot van broeikasgassen en hun opslag in reservoirs (*sinks*),⁹¹ het bespreken van deze rapportage op basis van beoordelingen door *expert review teams*,⁹² samenwerking in onderzoek en ontwikkeling van technologie, en een nog vaak 'multilateraal consultatief proces'.⁹³ Partijen moeten tegen het jaar 2005 aantoonbare vooruitgang gemaakt hebben met de uitvoering van hun verplichtingen,⁹⁴ maar wat dat precies inhoudt mag voornamelijk Joost weten. Inspecties of sanctieregimes, zoals bij het Montreal Protocol inzake het uitbannen van CFKs, zijn nog niet afgesproken. Wel voorziet artikel 17 in de mogelijkheid van 'procedures and mechanisms to determine and to address cases of non-compliance'. Indien dat evenwel bindende consequenties moet hebben, is de zware procedure van amendement van het Protocol vereist.

De MAI voorziet nauwelijks in het oprichten van een verdragsorganisatie. Er zal alleen een vergadering ingesteld worden van alle staten die partij zijn bij de MAI, die naast bepaalde huishoudelijke taken ook op verzoek van een staat die partij is bij het verdrag opheldering kan verschaffen over de uitleg en toepassing van het verdrag: een zgn. clarificatieprocedure. In het kader van deze procedure kan advies ingewonnen worden van niet-gouvernementele instellingen.

Bij geen van de besproken onderwerpen is de rol van internationale toezichtsmechanismen zo sterk als bij het geval-Irak. Vele vormen daarvan komen voor, waaronder rapportage door internationale instanties en door Irak zelf. Onder de eerste vallen bijvoorbeeld internationaal toezicht op een juiste uitvoering van het 'olie-voor-voedsel'-programma en op de situatie van de burgerbevolking via de zogenoemde *United Nations Humanitarian Centres*, inspectie op aanwezigheid en vernietiging van biologische en chemische wapens, supervisie over nucleair materiaal en militaire waarneming aan de grens tussen Koeweit en Irak (UNIKOM).

Conclusie: we zien dat internationale toezichtsprocedures zich gestaag uitbreiden en verfijnen, met rapportage, monitoring, deskundigenonderzoek en soms zelfs inspectie- en sanctiemechanismen, al blijven de laatste meer uitzondering dan regel. Met uitzondering van de kwestie-Irak,

⁹¹ Art. 4.1.a en 4.2.b van het Klimaatverdrag; artt. 5 en 7 Kyoto Protocol.

⁹² Zie resp. art. 12 Klimaatverdrag en art. 8 Kyoto Protocol.

⁹³ Zie art. 16 Kyoto Protocol.

⁹⁴ Zie art. 3.2 Kyoto Protocol.

nemen deze evenwel nauwelijks een bovenstatelijk karakter aan. Staten geven uitvoering en toezicht nu eenmaal niet graag uit handen aan onafhankelijke commissies, zoals zelfs in de kwestie-Irak in het Akkoord van Bagdad nog eens blijkt via de 'stropdassen'-formule (de toevoeging van diplomaten aan de wapeninspectiecommissies).

7. Internationale geschillenbeslechting

De geschillenbeslechtingsprocedure van het Landmijnenverdrag heeft kraak noch smaak en omvat slechts consultaties tussen betrokken partijen en goede diensten door de vergadering van de verdragspartijen. Ook de geschillenbeslechtingsprocedures van het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol introduceren geen verrassende methoden. Het Verdrag schrijft allereerst onderhandelingen of andere geschillenbeslechtingsmethoden naar vrije keuze voor. Als dat niet tot succes leidt, kan een procedure volgen bij het Internationaal Gerechtshof of arbitrage, mits partijen vooraf met een van beide hebben ingestemd. Er is verder alleen een verzoeningsprocedure voorzien.⁹⁵ In laatste instantie is de procedure zelf verplicht, maar is het resultaat ervan niet bindend.

De MAI kent wel een uitgewerkte internationale geschillenbeslechtingsprocedure. Voor interstatelijke conflicten zijn de gebruikelijke procedures van consultatie, bemiddeling, verzoening en uiteindelijk arbitrage voorzien. Er is geen verwijzing naar het Internationaal Gerechtshof in Den Haag. Opmerkelijk is de procedure voor conflicten tussen een buitenlandse investeerder en een gastland. Het primaat van de nationale rechtsgang, de *local remedies rule*, is ingeruild voor de keuzevrijheid van de investeerder. Deze kan kiezen uit: (1) een nationale rechtsgang; (2) een vooraf overeengekomen procedure; en (3) internationale arbitrage, bijvoorbeeld onder de regels van het Wereldbankcentrum ICSID, UNCITRAL of de Internationale Kamer van Koophandel. Een staat geeft in dit verdrag onvoorwaardelijke toestemming om een geschil aan internationale arbitrage te onderwerpen, met volledig voorbijgaan aan een nationale rechtsgang.⁹⁶ Bovendien wordt het internationale recht toegepast; alleen in specifieke situaties kan ook het nationale recht van het gastland toegepast worden. Op dit punt is er onder de MAI dus sprake

⁹⁵ Zie artikel 14 van het Klimaatverdrag.

⁹⁶ Op dit punt volgt de MAI overigens de overgrote meerderheid van de reeds bestaande bilaterale verdragen waarbij vrijwel alle staten partij zijn. Zie Peters, P. (1997), *Exhaustion of local remedies: ignored in most bilateral investment treaties*, *NILR*, 44, pp. 233-243.

van duidelijke begrenzingen aan de soevereiniteit. Zelf zet ik daar nogal wat vraagtekens bij: net zoals bij de rechten van de mens lijkt het me ook hier van belang de nationale rechterlijke macht in de gelegenheid te stellen overheidsgedrag te corrigeren. Bovendien bespeur ik een zekere tegenstrijdigheid in de politiek van westerse landen ten opzichte van ontwikkelingslanden. Via het stellen van voorwaarden op het terrein van behoorlijk bestuur bij ontwikkelingssamenwerking en via juridische samenwerking proberen we bij te dragen aan een beter functionerend rechtssysteem in ontwikkelingslanden, maar als het gaat om investeringsgeschillen willen de OESO-landen geschillenprocedures meteen internationaliseren.

In de kwestie-Irak bestaat thans geen interstatelijke geschillenbeslechtsingsprocedure. Theoretisch zou Irak misschien tegen een andere staat een proces voor het Internationaal Gerechtshof kunnen uitlokken, al behoort ook Irak zelf niet tot de ongeveer 60 staten in de wereld die de verplichte rechtsmacht van het Hof hebben geaccepteerd. Theoretisch zou ook de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een advies kunnen vragen aan het Hof, bijvoorbeeld over de verenigbaarheid van de voortgezette economische sancties tegen Irak met internationaal humanitair recht. Maar reëel is dit niet. Voorlopig is de kwestie-Irak in feite geheel in handen van de VN-Veiligheidsraad, een politiek orgaan, en daarbij is de Raad in feite rechter in eigen zaak.⁹⁷ Wel vindt in de Raad, en in zijn organen zoals de Sanctiecommissie, hoor en wederhoor met Irak plaats en wordt door de 15 leden van de Raad in het publiek debat vaak een keur van opvattingen uitgedragen, ook over de mate waarin een internationale organisatie het recht kan nemen om soevereiniteit te begrenzen. Ten slotte fungeert de VN-Schadevergoedingscommissie van de Veiligheidsraad min of meer als een arbitrale instantie. In Resolutie 687 (1991) stelde de Veiligheidsraad Irak onder internationaal recht aansprakelijk voor "any direct loss, damage, including environmental damage and the depletion of natural resources, or injury to foreign Governments, nationals and corporations, as a result of Iraq's unlawful invasion and occupation of Kuwait". Op 20 mei 1991 besloot de Raad

⁹⁷ Zie daarover in kritische zin: Waart, P.J.I.M. de (1991), *Verenigde Naties op drift in kielzog Golfoorlog*, Den Haag: Interkerkelijk Vredesberaad, Brochure Nr. 48, 26 pp.; Weston, B.H. (1991), Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision-Making, *AJIL*, 85, pp. 516-535; Campbell, D. (1993), *Politics Without Principle. Sovereignty, Ethics, and the Narratives of the Gulf War*, Boulder/Colorado: Rienner.

bij resolutie 692 een VN-Schadevergoedingsfonds in te stellen waaruit de honderdduizenden claims betaald moeten worden. Het Fonds wordt beheerd door een Commissie, die claims beoordeelt en verwerkt. De Commissie hoort zowel de claimende partijen als Irak.⁹⁸

Conclusie: op het terrein van internationale geschillenbeslechting zien we een interessante uitbreiding van procedures, maar slechts zelden worden deze bindend opgelegd. Nog steeds heeft meer dan tweederde van het aantal staten de verplichte rechtsmacht van het Hof op voorhand niet aanvaard. Overige rechtsdeelnemers hebben slechts in beperkte mate toegang tot internationale geschillenbeslechtingsprocedures.

Slotbeschouwing

Uit het voorgaande is wel gebleken dat soevereiniteit een taai beginsel is. Weinig duidt erop dat het nu, 350 jaar na de Vrede van Munster, als object van onderzoek verwezen moet worden naar de beoefenaren van de geschiedenis van het volkenrecht. Onze aarde is juridisch nog steeds opgedeeld in bijna 200 territoriale soevereine eenheden, ook al weten we dat als 2000 km hier vandaan in Tsjernobyl een kerncentrale ontploft in Nederland de koeien uit de wei moeten en dat een enkele schommeling in de dollarkoers vrijwel alle aandelenbeurzen en economieën beroert.

Globalisering, liberalisering en privatisering brengen heel veel veranderingen, maar zullen de soevereiniteit en de nationale staat niet terzijde schuiven. Overigens, dat het hosanna daarover al niet eens meer zo luid klinkt als enkele jaren geleden blijkt wel uit het *World Development Report 1997* van de Wereldbank, dat geheel gewijd was aan *The Role of the State in a Changing World*. Nadat ook de Bank jarenlang liberalisering en privatisering had gepredikt, wordt nu gesteld: "the state is central to economic and social development, not as a direct provider of growth but as a partner, catalyst, and facilitator"⁹⁹ Het gaat erom obstakels die verandering in het proces naar een effectieve staat in de weg staan op te ruimen. De kern van het probleem zit 'm natuurlijk in

⁹⁸ Zie *ILM*, 30, 1991, p. 864. Zie P. Malanczuk (1996), noot 64, pp. 398-399.

⁹⁹ Zie 'Foreword' van *The State in a Changing World*, *World Development Report*, Washington: World Bank, 1997.

dat woordje 'effectief', maar slecht overheidsbeleid moet niet vervangen worden door geen overheidsbeleid. Zo ook blijft voor velen de nationale staat "a powerful definition of what it means to be free and to be in control of one's destiny-even if that control is...severely constrained by international or transnational factors".¹⁰⁰ Dat is de Januskop van de soevereine staat: vaak onuitstaanbaar, maar toch eigenlijk in toenemende mate onmisbaar.

De toets heeft nadere kennis en inzichten opgeleverd over begrenzungen aan soevereiniteit: de kring van rechtsdeelnemers breidt zich uit, de invloed van internationale waarden op het proces van rechtsontwikkeling wordt sterker, internationale gedragsverplichtingen nemen toe en de rol van internationale organisaties bij uitvoering en toezicht breidt zich gestaag uit (zij het vaak in vrijblijvende zin). Anderzijds leert de toets ons ook dat in kwesties waar nationale soevereiniteit in het geding is men nog steeds met fluwelen handschoenen te werk gaat en dat verplichte internationale geschillenbeslechting eerder uitzondering dan regel is. Het is evenwel onjuist om soevereiniteit op te vatten als een schild waarachter een overheid kan doen en laten wat hij wil. Een actief samenspel met de samenleving en internationale organisaties is vereist. Gevestigde regels van volkenrecht, bijvoorbeeld betreffende de rechten van de mens, en regels in opkomst, bijvoorbeeld betreffende 'behoorlijk bestuur' (*good governance*), begrenzen in toenemende mate de nationale soevereiniteit.¹⁰¹ Natuurlijk blijven er bepaalde onderwerpen die geheel binnen de soevereine beleidsvrijheid van een staat blijven: op zichzelf is dat om redenen van legitimiteit en subsidiariteit ook een wenselijke zaak. Maar de aard, reikwijdte en inhoud van die soevereine vrijheid kunnen naar plaats en tijd verschillen. Zo is het wel begrijpelijk dat bijvoorbeeld ontwikkelingslanden in de afgelopen decennia hun pas verworven soevereiniteit koesterden, maar die soevereiniteitscultus, die

¹⁰⁰ Jackson, R.H. en A. James (eds.) (1993), *States in a Changing World. A Contemporary Analysis*, Oxford: Clarendon, p. 11. De auteurs zien dit als de meest fundamentele reden "why sovereign States should not be expected to take their leave from the world for quite some time to come", *ibid.*, p. 11.

¹⁰¹ Zie Ginther, K., E. Denters en P.J.I.M. de Waart (eds.) (1995), *Sustainable Development and Good Governance*, Den Haag: Martinus Nijhoff; UNDP (1995), *Governance for Sustainable Human Development*, en *ibid.* (1998), *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*, United Nations: New York.

'egelstelling'¹⁰² maakt nu meer en meer plaats voor een bereidheid tot internationale samenwerking. Soevereiniteit is niet een absoluut en statisch, maar veeleer een relatief en dynamisch begrip.

In de huidige internationale rechtsbetrekkingen is soevereiniteit ook steeds meer een organisatiebeginsel ter realisering van bepaalde internationaal overeengekomen normen en waarden, zoals onder meer belichaamd in de rechten van de mens en doelstellingen op het terrein van vrede en veiligheid, duurzame ontwikkeling en welvaartsvoorziening binnen en tussen staten. In het moderne volkenrecht fungeert soevereiniteit derhalve niet louter als de basis van rechten maar ook als de bron van verantwoordelijkheid, toerekenbaarheid en aansprakelijkheid en als basis van internationale samenwerking. Het volkenrecht bakent niet alleen de grenzen af van staatsgebied en nationale rechtsmacht, maar bepaalt ook steeds meer de inhoud van de verantwoordelijkheden van staten, internationaal én nationaal. Aldus verschilt de inhoud van soevereiniteit in het volkenrecht anno 1998 sterk van die van 1648 en is hij meer begrensd, maar ongewijzigd blijft het in het Verdrag van Munster verwoorde verlangen naar "een aangename, goede, en oprechte vrede, en soete vruchten van volkoomene en vaste ruste, tot vertroosting van de ...Volkeren en Landen, zynde onder haar gehoorzaamheit".

Tot besluit

Meneer de Rector Magnificus, zeer gewaardeerde toehoorders,

Voor U staat een bevoorrecht mens. Met hoofd en hart zal ik mij inzetten om het door de Faculteitsraad Rechten, het College van Decanen en het Bestuur van de Vereniging voor Christelijk Wetenschappelijk Onderwijs in mij gestelde vertrouwen niet te beschamen. Ik dank mijn vakgroep en Faculteit en het Instituut voor Milieuvraagstukken voor het hartelijke welkom dat mij te beurt is gevallen. Daardoor ben ik binnen de VU m'n draai snel aan het vinden, binnen maar ook buiten de Faculteit der Rechtsgeleerdheid. Aan de op normen en waarden geschoeide wetenschapsbeoefening aan deze bijzondere universiteit doe ik graag mee.

¹⁰² Van Staden (1996), noot 47, p. 13.

Dames en heren studenten,

Ik houd van college geven, van discussies en schaven en poetsen aan scripties. Daarbij hoop ik U te motiveren voor mijn vak. Allereerst omdat in onze steeds kleiner wordende wereld kennis van menig leerstuk van het internationale recht voor iedere rechtenstudent onontbeerlijk is geworden. Maar ook wil ik met U bespreken het élan van het volkenrecht en het maatschappelijk gebruik dat U daarvan kunt maken.

De komst van een nieuwe hoogleraar biedt ook de gelegenheid om met onderzoek nieuwe wegen in te slaan. Ik heb het zeer gewaardeerd dat wij met het volkenrecht aan de VU nog op de al rijdende trein van onderzoekssamenwerking tussen de universiteiten van Amsterdam, Groningen, Leiden en Rotterdam mochten springen, de zgn. Noord-Westalliantie. Ik doe daaraan mee met een oude liefde, namelijk onderzoek inzake de 'rule of law' in het recht en de praktijk van de VN-Veiligheidsraad. In de tweede plaats dingt onze Faculteit, in samenwerking met het Instituut voor Milieuvraagstukken waar ik graag een intensieve samenwerkingsrelatie mee aanga, mee naar een universitaire stimuleringsubsidie voor een vrij omvangrijk onderzoeksproject naar het Volkenrecht inzake Duurzame Ontwikkeling. Het internationale milieurecht heeft een tamelijk hoge vlucht genomen, zij het nogal fragmentarisch. Dit terwijl het volkenrecht inzake ontwikkeling in het slob zit. Wetenschappelijk en maatschappelijk baart deze onevenwichtige ontwikkeling van het volkenrecht in deze mij zorgen. Duurzame ontwikkeling is immers milieubehoud en armoedebestrijding tegelijk. Ik vraag U mij te helpen duimen dat ons onderzoeksproject uitverkoren wordt.

Meneer de Rector Magnificus,

Het is mij een grote eer te treden in de traditie van de hoogleraren volkenrecht Gesina Van der Molen, Peter Kooijmans en Paul de Waart. De eerste wijdde destijds haar hele leven en werk aan vrede en gerechtigheid. Kooijmans trad hier als jong hoogleraar aan in 1965 met een oratie 'Volkenrecht en Sociale Gerechtigheid', een thema dat een rode draad is blijven vormen door zijn indrukwekkende loopbaan en vele maatschappelijke activiteiten. Natuurlijk wil ik over mijn directe voorganger, grootmeester De Waart, een paar woorden meer zeggen.

Hooggeleerde Heer de Waart, beste Paul,

Ik prijs mij nog steeds gelukkig dat de benoemingscommissie mij niet gevraagd heeft of ik ook over zo'n tomeloze energie beschik als jij. Artikelen, hoofdstukken, boeken: met de meest moderne technologie en ogenschijnlijk met groot gemak stoom jij ze allemaal klaar; een innemend, all round radio- en tv-commentator; ook het laatste half jaar missies naar allerlei conflicthaarden, waaronder uiteraard Israël en de Palestijnse gebieden; een serie colleges Volkenrecht aan de UvA; en allerlei conferenties - kortom, een schema dat mij als 43-jarige zou doen vermoeien. Je emeritaat heeft eigenlijk alleen maar tot verhoogde wetenschappelijke bedrijvigheid geleid en je maakt de karakterisering van jou in het internationale *Liber Amicorum* treffend waar: 'Paul de Waart, a tireless advocate of the rule of law in international relations'. Het is mij een grote eer jou op te volgen.

Scheiden van een oude baan doet echter ook lijden. Na boeiende en leerzame jaren bij mijn latere promotor Verwey in Groningen aan wie ik veel te danken heb, heb ik aan het Haagse Institute of Social Studies fijne en produktieve jaren mogen doorbrengen. Mijn naaste collega's zijn voor mij daarbij altijd bakens van vriendschap geweest. Een ieder daar zal het begrijpen dat ik daarbij Karin Arts bij naam noem. Ik heb me altijd als een vis in het water gevoeld in deze mini-Verenigde Naties. Nu het Curatorium van het ISS mij heeft benoemd onder de misschien niet erg vlelend klinkende naam *nulhoogleraar* internationaal recht en de Rector van het ISS, Professor Hans Opschoor, als *nulhoogleraar* aan de Economische Faculteit aan de VU fungeert, lacht een voortgezette goede samenwerking tussen onze instellingen ons toe.

Tot slot. Ik heb bij oraties vaak geamuseerd (en enigszins grinnikend) geluisterd naar wel heel persoonlijke dankwoorden aan het slot. Maar hier komt ook recht uit mijn hart het mijne aan mijn kordate collega Dr Li, in het dagelijks leven mijn vrouw Yuwen. Gelukkig staat de tijd mij niet toe om met de toets van zoëven de begrenzingsen aan mijn soevereiniteit in onze eigen kring te meten, maar ik kan U wel verklappen dat Yuwen, Lineke Wang en Cornelis Li deze gelukkig zeer begrenzen met als maatstaf dat het niet alleen op mooie woorden maar vooral ook op daden neerkomt. Toch voor vandaag: Ik heb gezegd.

Ik dank U hartelijk voor Uw komst en aandacht.



VU/Uitgeverij Amsterdam
ISBN 90 - 5383 - 612 - 8